



Obowiązywanie uchwał w sprawie stawek opłat za śmieci

KATEGORIA: Praktyka

DZIAŁY: Gospodarka komunalna



W kontrowersyjnym komunikacie Ministerstwo Środowiska wskazało, iż dotychczasowe uchwały podjęte na podstawie art. 6k ust. 1 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach utracą moc z dniem 1 lutego 2015 r – czy jest to stanowisko prawidłowe?

Komunikat Ministerstwa Środowiska

W Dzienniku Ustaw z dnia 17 stycznia 2015 roku pod pozycją 87 opublikowano ustawę z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Całość procesu legislacyjnego związanego z tą ustawą była szczegółowo relacjonowana na łamach naszego

Portalu (szerzej: [Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uchwalona](#)).

W związku z opublikowaniem wyżej wymienionej ustawy nowelizującej w dniu 21 stycznia 2015 roku Ministerstwo Środowiska zamieściło na swoich stronach internetowych komunikat w sprawie uchwał podejmowanych na podstawie art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ([tekst komunikatu](#)).

W komunikacie tym wskazano, iż ustawa nowelizująca zmienia art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez:

- określenie maksymalnych stawek opłat, których rada gminy nie może przekroczyć w uchwale w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- uchylenie przepisu stanowiącego podstawę wprowadzenia zwolnień przedmiotowych oraz ustanowienia dopłat – zamiast tego wprowadzono upoważnienie do zwolnienia właścicieli nieruchomości – w drodze uchwały rady gminy - w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W ocenie Ministerstwa „uchwały wydane na podstawie art. 6k ust. 1 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w dotychczasowym brzmieniu **utracą moc z dniem wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji czyli 1 lutego 2015 r.** Uchwały wydane na podstawie art. 6k nie zostały utrzymane w mocy do czasu wydania nowych uchwał. Dla ważności uchwały w sprawie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i funkcjonowania ewentualnych zwolnień **niezbędne jest zatem podjęcie przez radę gminy nowej uchwały w możliwie najkrótszym terminie na podstawie znowelizowanych przepisów.** Nie ma przeszkód, by treść nowej uchwały w zakresie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi była praktycznie identyczna z dotychczasową, z uwzględnieniem nowego podejścia, że stawka opłaty za odpady zbierane w sposób nieselektywny jest wyższa. [wytl. M.K.]”.

Czy Ministerstwo Środowiska ma rację?

Ustawa nowelizująca nie odnosi się wprost do zakresu obowiązywania uchwał rad gmin (rad miast) czy zgromadzeń związków międzygminnych w sprawie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przepisie przejściowym (art. 11 ustawy nowelizującej) wskazano, iż dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie:

- art. 4 (uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie),
- art. 6l (uchwała w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi),

- art. 6n (uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości),
- art. 6r ust. 3 (uchwała w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi),
- art. 6r ust. 4 (uchwała w sprawie rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi).

ustawy zmienianej w art. 1 (tj. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) zachowują moc na okres na jaki zostały wydane jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

W przepisie tym nie wymieniono uchwał podejmowanych na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 1 (uchwał w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości opłaty tych opłat), art. 6k ust. 1 pkt 2 (uchwał w sprawie wysokości opłat za pojemnik o określonej pojemności) czy art. 6k ust. 4 (uchwał w sprawie zwolnień przedmiotowych lub dopłat w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi).

Czy zatem komunikat Ministerstwa Środowiska zawiera prawidłową tezę?

Poszukując odpowiedzi na tak postawione pytanie na wstępie należy wskazać, iż Konstytucja RP ani żadna inna ustawa nie określa wprost wpływu nowelizacji ustawy na zakres obowiązywania aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie. Regulacja w tym zakresie została zamieszczona wyłącznie w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", które stanowi m.in., iż

· **jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego (§ 32 ust. 2 ZTP);**

· **jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie: "Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. ... ustawy (tytuł dotychczasowej ustawy) zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych na podstawie art. ... ustawy." (§ 33 ust. 1 ZTP).**

W piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, iż powyższe postanowienia Zasad techniki prawodawczej nie mają charakteru normatywnego, lecz informacyjny. Postanowienia te nawiązują do konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz konstrukcji systemu źródeł prawa (art. 87 i nast. Konstytucji RP). Konstytucja RP przesądza bowiem, iż wszelkie działania władzy publicznej (w tym stanowienia aktów wykonawczych) muszą być podejmowane na podstawie i w granicach prawa. Skoro zatem zmiana ustawy skutkuje niezgodnością całości lub części aktu wykonawczego z nowymi przepisami ustawowymi, akt ten traci w całości lub w części moc obowiązującą z dniem wejścia w życie zmienianych przepisów ustawy. Powyższa teza znajduje odzwierciedlenie w poglądach doktryny, której przedstawiciele wskazują, iż „z dniem wejścia w życie zmiany zmieniającej przepisu upoważniającego dotychczasowy akt wykonawczy traci moc obowiązującą w takim zakresie, w jakim stał się sprzeczny ze znowelizowanym przepisem upoważniającym. [wytl. M.K.]” (G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 250).

Powyższe rozwiązanie należy w całości odnieść do nowelizacji art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi podstawę m.in. do wprowadzania przez rady gmin:

- zwolnień przedmiotowych od opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- dopłat do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ustawa nowelizująca zmienia art. 6k ust. 4 w ten sposób, iż uchyla oba powyższe elementy wprowadzając w ich miejsce częściowe lub całościowe zwolnienia podmiotowe dla osób spełniających określone w tym przepisie kryteria.

Oznacza to, iż **dotychczasowe uchwały rad gmin, w których przewidziano zwolnienia przedmiotowe lub dopłaty pozbawione zostają podstawy prawnej i jako takie stają się niezgodne ze znowelizowanym**

przepisem ustawy. W tym zakresie komunikat Ministerstwa Środowiska jest prawidłowy.

Jednocześnie podkreślić należy, iż powyższa zmiana nie dokonuje sanacji (uzdrowienia) uchwał, które przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej zawierały zwolnienia o charakterze podmiotowym. Tego typu rozwiązania należy oceniać przez pryzmat przepisów obowiązujących w dniu podejmowania konkretnej uchwały, które takiej możliwości nie przewidywały.

Odmienne sytuacja kształtuje się w przypadku uchwał w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości opłat. Ustawa nowelizująca nie dokonała bezpośredniej zmiany w przepisów stanowiących podstawę ich podjęcia. Podkreślić bowiem należy, iż **art. 6k ust. 1 nie został uchylony ani zmieniony.**

Zmianie uległy natomiast inne przepisy odnoszące się pośrednio do tych uchwał, które w szczególności dotyczą:

- maksymalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6k ust. 2a znowelizowanej ustawy) – ich wejście w życie w zdecydowanej większości przypadków nie spowoduje niezgodności pomiędzy dotychczasowymi uchwałami a znowelizowaną ustawą. Maksymalne stawki opłat ustalone zostały bowiem na stosunkowo wysokim poziomie. Jedynie sporadycznie stawki opłat obowiązujące w poszczególnych gminach będą od nich wyższe. W takiej sytuacji uchwały te, jako niezgodne z ustawą przestaną obowiązywać w tym zakresie. Brak jest bowiem przepisu, który w takiej sytuacji pozwoliłby na stosowanie stawek maksymalnych określonych w ustawie zamiast stawek określonych przez radę gminy. W sytuacji w której rada gminy wprowadziłaby zróżnicowanie opłat dla wielu typów gospodarstw domowych, zaś tylko w przypadku części z nich doszłoby do przekroczenia stawek maksymalnych uznać należy, iż tylko w tym zakresie uchwała utraciłaby moc obowiązującą;
- zmiany wzajemnej relacji pomiędzy stawkami opłat za odpady zbierane selektywnie i nieselektywnie (art. 6k ust. 3 znowelizowanej ustawy) – po wejściu w życie ustawy nowelizującej podstawowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczyć będzie odpadów, które są zbierane i odbierane w sposób selektywny (dziś w takim przypadku stosowana jest stawka niższa). W przypadku odpadów zbieranych nieselektywnie (zmieszanych) zastosowanie znajdować będzie stawka wyższa (obecnie jest to stawka podstawowa). **Zmiana podejścia w tym zakresie nie wpłynie jednak na zgodność z nowymi przepisami dotychczasowych uchwał.** Nadal bowiem zachowana zostanie wzajemna relacja obu stawek. Przykładowo jeśli rada gminy uchwaliła stawki w wysokości: 15 zł za odpady zmieszane i 10 zł za odpady selektywnie zebrane, to stawki te nie naruszają zarówno obecnie obowiązujących przepisów, jak i nowych regulacji w tym zakresie. Przedmiotowa zmiana ma na celu ujednoczenie przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach. Jednocześnie wpłynąć może na prowadzone postępowania administracyjne. Nie powinna jednak być traktowana jako podstawa utraty mocy obowiązującej dotychczasowych uchwał. Na marginesie wskazać należy, iż w niektórych uchwałach rad gmin pojawiły się zapisy wprost określające, iż stawka opłaty za odpady selektywnie zebrane ma charakter „niższy”. Określenia tego typu mają charakter „informacyjny” – gdyby nie zostały zamieszczone w uchwale nie wpłynęłyby to w żaden sposób na jej prawidłowość. W konsekwencji ewentualna „niezgodność” pomiędzy tego typu uchwałami a znowelizowaną ustawą odnosić się powinna wyłącznie do zwrotu „niższa” nie zaś do całej uchwały;
- podstaw kalkulacji stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6k ust. 2 pkt 3 znowelizowanej ustawy) – po wejściu w życie ustawy nowelizującej rada gminy określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, będzie brała pod uwagę szerszy katalog kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Zmiany w tym zakresie po części mają charakter doprecyzowujący względem obecnie obowiązujących regulacji i nie wpływają na ich istotę, czego przykładem może być wyraźne wyszczególnienie kosztów edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi, która obecnie zaliczana są do kosztów obsługi administracyjnej. Podobnie doprecyzowujący charakter ma zmiana dotycząca art. 6r ust. 2d znowelizowanej ustawy. Zmiana pozwalająca na pokrywanie z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi kosztów usuwania tzw. „dzikich wysypisk” ma charakter fakultatywny i nie musi się „automatycznie” przekładać na wysokość stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W konsekwencji zmiany ustawowe w tym zakresie nie skutkują niezgodnością obecnie obowiązujących uchwał ze znowelizowanymi przepisami.
- ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (art. 6j ust. 3b znowelizowanej ustawy) - zmiana w tym zakresie nie wpływa na zakres obowiązywania dotychczasowych uchwał, które nadal będą w tym zakresie zgodne ze znowelizowaną ustawą. Ryczałtowa stawka opłaty będzie mogła być określona poprzez nowelizację dotychczasowych uchwał lub podjęcie nowej odrębnej uchwały;
- zmiany metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości na

których są świadczone usługi hotelarskie (art. 6j ust. 3a znowelizowanej ustawy) – możliwość zastosowania tej metody po wejściu w życie ustawy nowelizującej ma charakter fakultatywny, co oznacza iż rada gminy może z niej skorzystać, jednakże nie jest do tego zobligowana. Tym samym zmiana ta nie wpływa na zakres dotychczas obowiązujących uchwał.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż **obecnie obowiązujące uchwały w sprawie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi tracą moc obowiązującą wyłącznie w sytuacji, gdy są wyższe od stawek maksymalnych wynikających ze znowelizowanej ustawy**. Podkreślić należy, iż w sytuacji gdy dana uchwała określa jednocześnie stawki opłat za pojemnik określonej pojemności postanowienia w tym zakresie nadal obowiązują. W odniesieniu do tego typu stawek ustawodawca nie wprowadziłby bowiem ich wartości maksymalnych.

Jednocześnie wskazać należy, iż na podstawie art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach możliwym jest podjęcie więcej niż jednej uchwały (por. § 119 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej). Rada gminy może bowiem odrębnie określić metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami, odrębnie zaś stawki opłat. W konsekwencji nie sposób przyjąć, aby powyższe zmiany ustawowe w jednakowym stopniu wpływały na wszystkie uchwały podejmowane na podstawie art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z uwagi na powyższe argumenty nie sposób w pełni zgodzić się z tezą Ministerstwa Środowiska zawartą w komunikacie z dnia 21 stycznia 2015 roku. Teza ta bowiem znajdzie zastosowanie wyłącznie w nielicznych przypadkach i nie powinna być stosowana do wszystkich uchwał rad gmin w sprawie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ewentualne spory w przedmiotowym zakresie mogą mieć co do zasady charakter indywidualny związany z odmową uiszczenia opłat przez poszczególnych właścicieli nieruchomości, którzy opierać się będą na komunikacie Ministerstwa Środowiska.

Gdyby Ministerstwo Środowiska miało rację?

W komunikacie Ministerstwa Środowiska wskazano jednocześnie, iż „niezbędne jest (...) podjęcie przez radę gminy nowej uchwały w możliwie najkrótszym terminie na podstawie znowelizowanych przepisów”. Także ta teza w praktyce może okazać się niezwykle trudna do zrealizowania.

Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej akty wykonawcze mogą być wydawane po dniu ogłoszenia ustawy, w której jest zamieszczony przepis upoważniający do jego wydania, a przed dniem wejścia w życie tej ustawy. W takim przypadku termin wejścia w życie aktu wykonawczego wyznacza się na dzień nie wcześniejszy niż dzień wejścia w życie ustawy upoważniającej do wydania tego aktu. Innymi słowy rada gminy może podjąć nową uchwałę w sprawie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi po dniu 17 stycznia 2015 roku określając jednocześnie, iż uchwała ta wejdzie w życie z dniem 1 lutego 2015 roku.

O wiele bardziej skomplikowanym zadaniem jest przeprowadzenie w tym terminie prawidłowej procedury uchwałodawczej. Jej pierwszym elementem winno być sporządzenie nowego projektu uchwały wraz z uzasadnieniem, które powinno zawierać aktualną kalkulację stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Za błędne należałoby uznać „proste” skopiowanie postanowień obecnie obowiązujących uchwał i zastosowanie ich w projekcie nowym.

W dalszej kolejności projekt uchwały, zgodnie z postanowieniami statutowymi danej jednostki samorządu terytorialnego, winien zostać skierowany do zaopiniowania przez właściwą komisję rady gminy, a następnie na sesję. W większości przypadków niezwykle krótkie terminy oznaczałyby konieczność zwołania nadzwyczajnej sesji rady gminy celem możliwie szybkiego podjęcia przedmiotowej uchwały.

Kolejnym etapem byłoby równoległe przesłanie uchwały do regionalnej izby obrachunkowej jako organu nadzoru oraz do wojewody jako organu odpowiedzialnego za opublikowanie uchwały będącej aktem prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Mając na uwadze elektroniczną formę komunikacji pomiędzy gminami a wojewodą oraz formę wydawania dziennika urzędowego czynności w tym zakresie mogłoby zająć jedynie kilka dni. Tym samym możliwa wydaje się publikacja przedmiotowej uchwały jeszcze przed dniem 1 lutego 2015 roku.

Najistotniejszą trudnością byłoby jednak wprowadzenie to projektu uchwały zapisu, iż wchodzi ona w życie z dniem 1 lutego 2015 roku. Oznaczałoby to bowiem naruszenie ogólnej zasady zgodnie z którą akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Wyjątek w tym zakresie może mieć miejsce jedynie w uzasadnionych przypadkach, gdy ważny interes państwa wymaga

natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Wówczas termin *vacatio legis* może być krótszy niż 14 dni, a dany akt może wejść w życie nawet z dniem ogłoszenia.

Nie sposób jednakże przewidzieć jak przedmiotową kwestię ocenią organy nadzoru (RIO), które mogą uznać, iż w przedmiotowej sprawie powyższy wyjątek nie ma zastosowania, a w konsekwencji mogą stwierdzić nieważność nowo podjętej uchwały lub jej części. Taki scenariusz może dodatkowo skomplikować sytuację poszczególnych gmin.

Trudności może sprawić także redakcja przepisów końcowych. Przyjmując bowiem stanowisko Ministerstwa Środowiska rada gminy nie będzie zobowiązana do uchylenia dotychczasowej uchwały, która z dniem 1 lutego 2015 roku „automatycznie” utraci moc obowiązującą. Tym samym zapis o uchyleniu dotychczasowej uchwały miałby charakter bezprzedmiotowy. Gdyby jednak organ nadzoru przyjął odmienną interpretację brak odpowiedniego zapisu w nowej uchwale mógłby zostać uznany za próbę niedozwolonej nowelizacji dorozumianej, co także mogłoby stanowić podstawę kwestionowania legalności uchwały.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe uwagi uznać należy, iż komunikat Ministerstwa Środowiska w sprawie uchwał podejmowanych na podstawie art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w części dotyczącej wpływu nowelizacji ustawy na obowiązywanie uchwał w sprawie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest nieprawidłowy i stanowi błędne uogólnienie. Moc obowiązującą utracą bowiem wyłącznie przepisy gminne niezgodne ze znowelizowanymi przepisami. Za sprzeczne z założeniem racjonalności prawodawcy oraz zasadą stabilności prawa należałoby uznać sytuację, gdy rada gminy zobligowana jest napędce podejmować nowe akty prawa miejscowego, które swoją treścią w odpowiadałyby aktom dotychczasowym. W wyniku takiego działania nie doszłoby bowiem do żadnej zmiany normatywnej w systemie prawa.

Przedstawione w niniejszym artykule argumenty, stanowiące wyłącznie szkic problematyki, winny zostać wzięte pod uwagę przez Ministerstwo Środowiska celem ponownej analizy przedmiotowego zagadnienia. Być może ponowna refleksja w tym zakresie doprowadzi do zmiany stanowiska, co mogłoby uchronić gminy i ich mieszkańców przed niepotrzebnym stanem niepewności prawnej.

Autor:



Maciej Kielbus

prawnik, doktorant WPiA UAM, specjalizuje się w zakresie prawa administracyjnego, w szczególności prawa samorządowego.

TAGI: Odpady, Ustawa śmieciowa, Gospodarka odpadami, Opłata śmieciowa

Tekst pochodzi z portalu Prawo Dla Samorządu