

Uchwała Nr 26/1485/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 18 grudnia 2019 r.

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 IX/96/2019 Rady Gminy Obrzycko z dnia 15 listopada 2019 r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości, stawki takiej opłaty, stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, 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 25 listopada 2019 r., Rada Gminy Obrzycko, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6i ust. 1, art. 6j ust. 1 pkt 1 i art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 3 i 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określiła metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości, stawki takiej opłaty, stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

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 Gminy o wszczętym

postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin rozpatrzenia sprawy został na dzień 18 grudnia 2019 r.

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.

W związku z powyższym każda dokonana po tym terminie zmiana uchwał organu stanowiącego związana z szeroko pojętą gospodarką odpadami komunalnymi powinna uwzględniać stan prawny po nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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 Gminy Obrzycko, odpowiednio:

- 1) w § 1 dokonała wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, tj. od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość,
- 2) w § 6 dokonała wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, tj. od zadeklarowanej liczby pojemników z odpadami komunalnymi o określonej pojemności.

W § 3 uchwały Rada postanowiła, co następuje: „Określa się stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, wysokości czterokrotności stawki, o której mowa w § 2”. W § 2 przedmiotowej uchwały Rada stawkę opłaty miesięcznej za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny w wysokości 15,00 zł.

Z kolei w § 8 uchwały Rada postanowiła: „Określa się stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości, o których mowa w § 6, nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w wysokości czterokrotności, o której mowa w § 7”. W § 7 przedmiotowej uchwały Rada ustaliła stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Obrzycko nie wypełniła dyspozycji wynikających z przepisu art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, albowiem nie określiła stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. Określenie sposobu wyliczenia stawki nie można utożsamiać z jej ustaleniem.

Zgodnie z zapisami ustawy organ stanowiący gminy zobowiązany jest ustalić wysokość stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości wypełnia obowiązek zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, jak i opłaty podwyższonej (jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny), kierując się wskazaniem ustawy co do wysokości w jakiej ta opłata ma być ustalona. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do określenia sposobu ustalenia opłaty podwyższonej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta,) określając w drodze decyzji wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obowiązany jest stosować stawki opłaty podwyższonej, ustalone przez radę, a nie ustalać ich wysokość (art. 6ka ust. 3 ustawy).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia § 3 i § 8 w sposób istotny naruszają przytoczone przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 7 ustaliła stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne, w następujący sposób – cyt.: „Miesięczna stawka opłaty za pojemnik lub worek wynosi

- 1) pojemnik o pojemności 120 l – 25 zł brutto
- 2) pojemnik o pojemności 240 l – 40 zł brutto
- 3) pojemnik o pojemności 1100 l – 100 zł brutto”.

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: „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 - 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 nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do 6 września 2020 roku. Rada Gminy Obrzycko podjęła badaną uchwałę 15 listopada 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 o pojemnościach wskazanych w uchwale, których nie mogą przewyższyć ustalone przez Radę Gminy stawki podstawowe wynoszą:

- 1) za pojemnik o pojemność 120 l – 5,91 zł,
- 2) za pojemnik o pojemność 240 l – 11,82 zł,
- 3) za pojemnik o pojemność 1.100 l – 54,18 zł,

Kolegium Izby stwierdziło, iż wszystkie ustalone w § 7 badanej uchwały stawki opłaty za pojemniki 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) przekraczają maksymalne stawki opłat wynikające z art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przy sposobności Kolegium Izby wskazuje, że ustalona stawka opłaty za pojemnik o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości nie jest stawką „miesięczną”, jest stawką za pojemnik o określonej pojemności – stąd wyrażenie „miesięczna” zawarte w § 7 jest nieprawidłowe. Zbędne jest również w tym paragrafie wyrażenie „lub worek” w sytuacji, gdy Rada nie ustaliła w ogóle stawki za worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie jest opłatą za usługi. Jest to opłata o publicznoprawnym charakterze pobierana przez Gminę z mocy ustawy. W konsekwencji nie podlega ona obciążeniu podatkiem VAT. Stąd też stawki tej opłaty w uchwale rady gminy nie należy ustalać z dookreśleniem, że chodzi o kwotę brutto lub netto. Zgodnie z art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.), co oznacza, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest pobierana na zasadzie podatku. Nie jest zatem zapłatą za usługi, a jest daniną publicznoprawną. O charakterze publicznoprawnym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi świadczy to, że obowiązek jej ponoszenia przez właścicieli nieruchomości, na których powstają odpady wynika wprost z ustawy oraz to, że organem uprawnionym do jej pobierania jest organ publicznoprawny (Gmina). Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi - jako opłata publicznoprawna pobierana przez gminę - nie podlega przepisom ustaw dotyczących podatków, w tym podatku od towarów i usług.

Z żadnych przepisów nie wynikają również dla Rady kompetencje do określenia stawki tej opłaty w kwocie netto lub brutto.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia § 7 w sposób istotny naruszają przytoczone przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z kolei w § 4 Rada postanowiła, że „Zwalnia się w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.”. Natomiast w § 5 postanowiono, cyt. „Wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości, o których mowa w § 4, wynosi 14 zł od osoby zamieszkującej daną nieruchomość”.

Z brzmienia § 5 przedmiotowej uchwały wynika, że Rada 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. Przepis art. 6k ust. 4a ustawy stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia 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. Rada Gminy ustaliła stawkę opłaty dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym zamiast uchwalić kwotę zwolnienia. W przedmiotowej uchwale z różnicy uchwalonych stawek można pośrednio odczytać kwotę zwolnienia, która wynosi 1,00 zł.

Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Obrzycko winna ustalić kwotę zwolnienia, a nie stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jeżeli bioodpady są gromadzone w kompostowniku przydomowym.

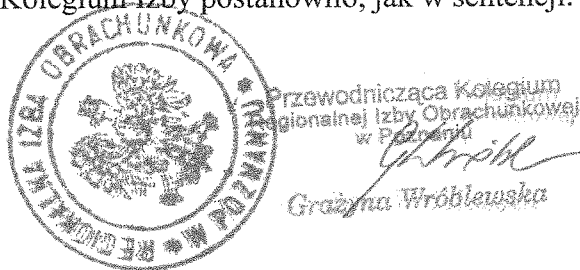
W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący 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 2009 r. WSA w Opolu, sygn. akt I SA/Op 37/09).

Podkreślenia wymaga również, że wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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



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

