

UCHWAŁA Nr 16/255/2020
z dnia 26 października 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
w składzie:

Przewodniczący: Dariusz Renczyński
Członkowie: Ewa Czołpińska
Paweł Gałko
Katarzyna Gawrońska
Agnieszka Gerasimiuk
Małgorzata Sokół-Kreczko
Małgorzata Rutkowska
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 107/XX/2020 Rady Miasta Zambrów z dnia 22 września 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wysokości stawki opłaty oraz stawki za pojemnik

p o s t a n a w i a :

uznać, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz art. 6k ust. 1 pkt 2 i ust. 2a pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.),
- w związku z powyższym postanawia stwierdzić nieważność uchwały Nr 107/XX/2020.

U z a s a d n i e n i e

W dniu 30 września 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wpłynęły następujące uchwały Rady Miasta Zambrów z dnia 22 września 2020 r.:

- Nr 107/XX/2020 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wysokości stawki opłaty oraz stawki za pojemnik,
- Nr 106/XX/2020 w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), tut. Izba Obrachunkowa wszczęła postępowanie nadzorcze dotyczące wskazanych uchwał, zawiadamiając Radę pismem z dnia 9 października 2020 r. o terminie posiedzenia Kolegium Izby wyznaczonym na dzień 26 października 2020 r. W piśmie tym, na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.), organ nadzoru wniósł też o przekazanie do dnia 23 października 2020 r. informacji: czy po dniu 30 czerwca 2015 r. Rada Miasta Zambrów podejmowała uchwałę w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, czy też obowiązującym w tym zakresie aktem jest uchwała Nr 36/IX/15 z dnia 30 czerwca 2015 r.

W odpowiedzi do tut. Izby wpłynęło pismo z dnia 22 października 2020 r. (Or.0004.44.2020), w którym poinformowano, iż Rada Miasta Zambrów po 30 czerwca 2015 r. nie podejmowała uchwał w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne i obowiązującym w tym zakresie aktem jest uchwała Nr 36/IX/15. W odpowiedzi odniesiono się również do wątpliwości prawnych RIO dotyczących badanych uchwał Nr 107/XX/2020 i 106/XX/2020, sformułowanych w piśmie z dnia 9 października 2020 r. W odniesieniu do uchwały Nr 107/XX/2020 wyjaśniono, iż intencją Rady przy ustalaniu miesięcznej stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi było wskazanie stawki za mieszkańca w zależności od ilości osób zamieszkałych w danym lokalu: w lokalach zamieszkałych przez jedną osobę ustalono miesięczną stawkę w wysokości 30 złotych; opłata dla nieruchomości zamieszkałych przez 2 osoby wynosi 50 złotych, co w przeliczeniu na mieszkańca wynosi 25 zł na osobę; taka sama stawka, po przeliczeniu na osobę, obowiązuje dla nieruchomości zamieszkałych przez co najmniej 3 osoby; nie pobiera się jej za czwartą i kolejne osoby zamieszkujące nieruchomość. Rada wskazała zatem w uchwale opłatę wynikającą z iloczynu liczby mieszkańców i stawki, choć powinna ustalić wysokość stawek. Ponadto w odniesieniu do stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dotyczącej nieruchomości zamieszkałych przez 3 i więcej osób, odpowiada to metodzie od gospodarstwa domowego, która to metoda nie została wprost wskazana przez Radę w uchwale jako metoda ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podano, że uchwała zostanie doprecyzowana w zakresie stawki od mieszkańca. Odnosząc się do sposobu, w jaki ustalono wysokość opłaty podwyższonej wskazano, że zastosowane przez Radę sformułowanie „zbieranymi w sposób nieselektywny”, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. W zakresie stawek opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności wyjaśniono, że Rada dokona modyfikacji uchwały w taki sposób, aby spełniała ona wymagania określone w art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na posiedzenie Kolegium w dniu 26 października 2020 r. stawili się: P. Halina Brulińska - Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej oraz P. Krzysztof Gwidon Kapitan – Radca Prawny. Podtrzymali oni stanowisko wyrażone w piśmie. Poinformowali również, że na dzień 24 listopada 2020 r. zaplanowano sesję Rady Miasta, na której mają być omawiane zmiany w zakresie badanych uchwał.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku na posiedzeniu w dniu 26 października 2020 r., po wysłuchaniu wyjaśnień przedstawicieli Miasta Zambrów, stwierdziło, co następuje.

Badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Miasta Zambrów w § 1 ust. 1 uchwały Nr 107/XX/2020 dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy w oparciu o liczbę osób zamieszkujących daną nieruchomość. W ust. 2 i 3 tego paragrafu Rada ustaliła jednak miesięczne stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w następujący sposób:

- (ust. 2) miesięczna stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi w sposób selektywny w wysokości:

- 1) lokale niezamieszkałe w budownictwie wielorodzinnym i nieruchomości zamieszkałe przez 1 osobę - 30 zł;
 - 2) nieruchomości zamieszkałe przez 2 osoby - 50 zł;
 - 3) nieruchomości zamieszkałe przez 3 i więcej osób - 75 zł;
- (ust. 3) miesięczna stawka podwyższonej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi w sposób nieselektywny w wysokości:
- 1) lokale niezamieszkałe w budownictwie wielorodzinnym i nieruchomości zamieszkałe przez 1 osobę - 60 zł;
 - 2) nieruchomości zamieszkałe przez 2 osoby - 100 zł;
 - 3) nieruchomości zamieszkałe przez 3 i więcej osób - 150 zł.

Powyższe postanowienia dotyczące stawek prowadzą do naruszenia postanowień art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.) ponieważ nie odpowiadają metodzie wyraźnie wskazanej w uchwale przez Radę. W odniesieniu do wybranej metody, zgodnie z przywołanymi przepisami ustawy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi winna stanowić iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty. Rada gminy może również uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego – w przypadku wyboru tej metody. Uregulowania zawarte w § 1 ust. 2 i 3 uchwały nie odpowiadają natomiast tym wymogom.

Zgodnie z dyspozycją art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy, rada w drodze uchwały winna dokonać wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustalić stawkę opłaty, przy czym dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody. Skoro intencją Rady, jak wynika z otrzymanych wyjaśnień, było zastosowanie metody ustalania opłaty od liczby mieszkańców i dokonanie zróżnicowania stawek w zależności od liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość oraz zastosowanie drugiej metody – od gospodarstwa domowego – gdy nieruchomość jest zamieszkała przez 3 i więcej osób, to w uchwale dotyczącej metody i stawek opłaty za gospodarowanie należało wskazać obie wybrane metody oraz ustalić stawki opłaty w sposób właściwy dla przyjętych metod (tj. „od mieszkańca” i „od gospodarstwa domowego”).

Ponadto nie znajduje uzasadnienia prawnego ustalenie stawek opłaty od lokali "niezamieszkałych w budownictwie wielorodzinnym" (§ 1 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 uchwały). Skoro w przypadku nieruchomości zamieszkałych, przy ustalonej metodzie „od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość”, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty, to ustalenie stawek od lokali niezamieszkałych jest bezprzedmiotowe.

Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada winna określić stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, "jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny", natomiast w § 1 ust. 3 uchwały ustalono stawkę podwyższonej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi „zbieranymi w sposób nieselektywny”. Kolegium Izby zauważa, że prawodawca lokalny winien w sposób precyzyjny posługiwać się zwrotami czerpanymi z ustawy, zwłaszcza że w omawianym przypadku zwrot użyty w art. 6k ust. 3 jest ściśle związany z wyartykułowanym w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy obowiązkiem zbierania w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych.

W § 2 pkt 1 i 2 uchwały Nr 107/XX/2020 Rada Miasta Zambrów ustaliła stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na których części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W pkt 1 wskazano, iż stawka

za pojemnik/worek o pojemności 120 litrów zbieranych w sposób selektywny wynosi 12 zł, natomiast w pkt 2 wskazano, iż stawka za pojemnik/worek o pojemności 120 litrów, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, wynosi 24 zł. Tak określone wysokości stawek opłaty prowadzą do naruszenia art. 6k ust. 1 pkt 2 i ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 6k ust. 2a pkt 5 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 - 3,2 % przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzanego 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. Uwzględniając powyższą regulację wskazać należy, iż maksymalne stawki opłaty za pojemnik o pojemności 120 litrów nie mogą przekraczać kwoty 6,98 zł, natomiast za worek o pojemności 120 litrów - kwoty 18,19 zł. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem, zgodnie z Obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem w 2019 r., wynosi bowiem 1.819 zł.

Ponadto zawarte w § 2 pkt 3 uchwały ogólne ustalenie stawek „w wysokości proporcjonalnej do wielkości pojemnika i stawek ustalonych w pkt 1 i 2”, nie wypełnia dyspozycji zawartej w art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy i prowadzi do scedowania kompetencji ustalania stawek opłaty za pojemniki o pojemności innej niż 120 litrów na właściciela nieruchomości. Tymczasem kompetencje do określania stawek opłaty przysługują wyłącznie organowi stanowiącemu gminy. Treść uchwały w zakresie stawek opłaty za pojemniki lub worki winna być ściśle powiązana z obowiązującymi postanowieniami regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczącymi rodzaju i pojemności pojemników lub worków przewidzianych do zbierania odpadów na terenie gminy dla danego rodzaju nieruchomości. Dla wszystkich dopuszczalnych pojemności pojemników i worków rada powinna określić stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uwzględniając maksymalne stawki opłaty.

Podkreślić należy, że uchwała w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek opłaty stanowi akt prawa miejscowego, a jej postanowienia winny być formułowane w sposób zrozumiały dla adresatów i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Jak m.in. podkreślił WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 marca 2009 r. (I SA/Op 37/09, CBOSA), przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą, zdaniem Sądu, zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Kolegium Izby podziela te zapatrywania.

W ocenie Kolegium Izby, wskazane powyżej naruszenia prawa mają charakter istotny i nie mogą być usunięte w inny sposób, niż poprzez stwierdzenie nieważności uchwały. Zgodnie z dyspozycją 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.), 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec, 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 Miasta Zambrów