

Uchwała Nr 1/41/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 15 stycznia 2020 r.

Urząd Miasta i Gminy w Szamocinie

W P Ł Y N Ę Ł O
Kancelaria Główna

27. 01. 2020 848

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 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/86/19 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty, 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, z późn. zm.) przywołanych w treści uzasadnienia.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 23 grudnia 2019 r., Rada Miejska w Szamocinie, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6j ust. 1 i ust. 3b, art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2a pkt 1 i ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i ustaliła stawkę opłaty miesięcznej za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałych oraz roczną ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

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. Termin rozpatrzenia sprawy ww. uchwały został wyznaczony na dzień 15 stycznia 2020 r.

Rozpoznając sprawę przedmiotowej uchwały w ww. dniu, Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Zakres kompetencji Rady Miejskiej w Szamocinie do stanowienia treści badanej uchwały w zakresie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości zamieszkałych wynika z przepisów art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2a i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a w przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe odpowiednio z przepisu art. 6j ust. 3b i art. 6k ust. 3 wskazanej ustawy.

Przepisy te stanowią odpowiednio:

Art. 6k ust. 1 pkt 1):

„Rada gminy, w drodze uchwały:

1) dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy”.

Art. 6k ust. 2a:

„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:

- 1) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ust. 1 pkt 1 – 2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za mieszkańca;
- 2) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ust. 1 pkt 2 – 0,7% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za midx3 zużytej wody;
- 3) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ust. 1 pkt 3 – 0,08% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za midx2 powierzchni lokalu mieszkalnego;
- 4) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ust. 2 – 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za gospodarstwo domowe;
- 5) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi 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”.

Art. 6j ust. 3b:

„W przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”.

Art. 6k ust. 3:

„Rada gminy określi stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie ust. 1 albo w art. 6j wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ust. 3b”.

W przedmiotowej uchwale, w § 1 Rada Miejska w Szamocinie dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy i określiła wysokość tej opłaty, w sytuacji gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny poprzez zapisy:

„1. Dokonuje się wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w taki sposób, że w przypadku nieruchomości na której zamieszkują mieszkańcy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących dana nieruchomość oraz stawki opłaty określonej w ust. 2.

2. Ustala się stawkę opłaty miesięcznej za gospodarowanie odpadami komunalnymi od jednego mieszkańca, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości 25,00 zł”.

W dalszej części badanej uchwały – zgodnie z przywołanym przepisem art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie - Rada Miejska w Szamocinie winna określić stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. Stawki takiej organ stanowiący Gminy Szamocin jednak nie określił. W § 3 badanej uchwały postanowiono natomiast, że: „W przypadku niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zostanie naliczona podwyższona opłata w wysokości 50 zł,...”.

W ocenie Kolegium Izby, o ile prawidłowo w badanej uchwale ustalona została w odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych stawka opłaty miesięcznej za gospodarowanie

odpadami komunalnymi od jednego mieszkańca, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny, o tyle podwyższona stawka opłaty miesięcznej za gospodarowanie odpadami komunalnymi od jednego mieszkańca, jeżeli nie dopełnia on obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, ustalona nie została. Nie można bowiem uznać, że nastąpiło to w § 3 badanej uchwały, w którym mowa jest o „podwyższonej opłacie”, która nie wiadomo jak będzie naliczana (jednorazowo, miesięcznie, kwartalnie, rocznie) i czy np. będzie pobierana dodatkowo ponad tę opłatę, którą właściciel nieruchomości obliczył i wskazał w złożonej przez siebie deklaracji.

W odniesieniu do regulacji zawartej w § 3 badanej uchwały, w oparciu o istniejące przepisy prawne Kolegium Izby stwierdza, co następuje.

Wysokość opłaty podwyższonej na mocy przepisu art. 6ka ust. 3 ustawy o porządku i czystości w gminie ustala dla danego właściciela nieruchomości za miesiąc w decyzji organ wykonawczy gminy, po wszczęciu postępowania w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym, w sytuacji powiadomienia przez podmiot odbierający odpady komunalne, że przyjmuje od tego właściciela odpady komunalne jako niesegregowane (zmieszane), gdyż właściciel ten nie dopełnia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o czym stanowią odpowiednio art. 6k ust. 1 i 2 przywoływanej ustawy. Określając wysokość opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnym od właścicieli nieruchomości zamieszkałych Rada Miejska w Szamocinie przekroczyła zakres swoich kompetencji. Z przepisu art. 6ka ust. 3 ustawy o porządku i czystości w gminach w brzmieniu: „Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, a w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6j wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ust. 3b, za rok, w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stosując wysokość stawki opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 6k uchwała rady gminy w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ust. 3” wynika bowiem wprost, że należy to do kompetencji organu wykonawczego.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że przepisy prawa miejscowego, a takim jest badana uchwała Rady Miejskiej w Szamocinie, powinny być czytelne i zrozumiałe dla odbiorców, nie pozostawiając możliwości różnej interpretacji norm w nich zawartych. Redakcja § 3 badanej uchwały, poprzez brak precyzji w odniesieniu do tego, kiedy (jednorazowo, miesięcznie itd. i czy dodatkowo) opłata (a może stawka?) powinna być uiszczana, narusza przepis § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Z regulacji tej wynika, że przepisy prawa powinny się redagować tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje

tego, kto ten przepis stanowi. Również 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 WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska w Szamocinie winna ustalić wprost kwotowo wysokość miesięcznej stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a regulacje z tego zakresu zawarte w badanej uchwale pozostają w sprzeczności z przywołanym przepisem art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie i § 6 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W badanej uchwale w § 2 i § 3 Rada Miejska w Szamocinie ustaliła również odpowiednio roczną ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, jeśli odpady zbierane są w sposób selektywny, i w przypadku, gdy właściciele nie wywiązują się z obowiązku selektywnego zbierania odpadów.

Określenie przez organ stanowiący gminy rocznej ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe wynika z przepisu art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z treści tego przepisu, w brzmieniu zmienionym przez art. 1 pkt 12 lit. c ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. (wejście przepisu w życie z dniem 6 września 2019 r.) wynika, że „W przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzanego na 1 osobę ogółem - za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”.

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Szamocinie postanowiła:

„§ 2. Ustala się roczną ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości

wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe za rok bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości, odpady zbierane w sposób selektywny w wysokości 169,00 zł za rok od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

§ 3. W przypadku niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, ... , a w przypadku domków letniskowych i nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe w wysokości 338,00 zł”.

Analiza ww. postanowień wykazuje, że określone stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie przekraczają maksymalnych stawek wynikających z art. 6j ust. 3b oraz art. 6k ust 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jednakże treść przedmiotu, dla którego Rada określiła stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której znajdują się domki letniskowe lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe została uregulowana sprzecznie z przepisami znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W § 2 i § 3 badanej uchwały Rada określiła stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi „za rok od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”.

Zgodnie z wyżej przytoczonymi przepisami art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzanego na 1 osobę ogółem - za rok „od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”.

Ustalone przez Radę Miejską w § 2 i § 3 uchwały stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wskazują, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi z ww. nieruchomości stanowić będzie iloczyn stawki opłaty i liczby domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Możliwość taka istniała w stanie prawnym przed zmianą ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 19 lipca 2019 r. Przepis ten stanowił, iż: „W przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”.

Kolegium Izby wskazuje, że podstawą ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami w przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest znowelizowany przepis art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu

czystości i porządku w gminach. Zatem jakiegokolwiek modyfikowanie przedmiotu opłaty w porównaniu do regulacji ustawowej jest niedopuszczalne.

W ocenie Kolegium Izby wskazane wyżej sprzeczności z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mają charakter istotnego naruszenia prawa, co przesądziło o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisu art. 6j ust. 3b, art. 6k ust. 3 oraz art. 6ka ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym od 6 września 2019 r., a dodatkowo niezgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” .



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.