



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 18 lutego 2021 r.

Poz. 730

UCHWAŁA NR II.26.K.2021 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 27 stycznia 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXIV/181/2020 Rady Gminy Świdwin z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie wyboru metody i ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Świdwin

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXIV/181/2020 Rady Gminy Świdwin z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie wyboru metody i ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Świdwin w części dotyczącej § 2:

- ust. 2 w zakresie wyrażenia „poprzez zmniejszenie opłaty określonej w ust. 1”,
- ust. 4,
- ust. 5.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIV/181/2020 Rady Gminy Świdwin z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie wyboru metody i ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Świdwin – została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 11 stycznia br. i objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), z uwagi na ustalenie zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w sposób wskazujący na odniesienie zwolnienia jedynie do opłaty wnoszonej przez właściciela nieruchomości w sytuacji wypełniania obowiązku selektywnego zbierania odpadów, tj. niezgodnie z art. 6k ust. 4a cyt. ustawy oraz z uwagi na nieprawidłowe uregulowanie przez organ stanowiący w § 2 ust. 4 i ust. 5 stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącą Rady Gminy Świdwin pismem z dnia 15 stycznia br. (znak: K.0010.20.JK.2021). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu

Kolegium Izby w dniu 27 stycznia 2021 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

W dniu 22 stycznia br. do Regionalnej Izby Obrachunkowej przekazano stanowisko Rady Gminy Świdwin w zakresie podjętych wątpliwości. Z treści pisma Przewodniczącej Rady Gminy (znak OR-0711.1.2021) wynika, iż Rada Gminy Świdwin nie zgadza się z wątpliwościami wykazanymi przez organ nadzoru. W piśmie wskazano, że objęta postępowaniem nadzorczym uchwała została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. treść § 2 ust. 2 została zredagowana w oparciu o upoważnienie dla Rady Gminy zawarte w art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, natomiast postanowienie § 2 ust. 4 uchwały zostało ustalone zgodnie z dyspozycją przepisu art. 6j ust. 2a ustawy, pozwalającym różnicować stawki opłaty w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość. Zdaniem przedstawiciela jednostki nawet jeżeli przyjąć, że stawka określona w § 2 ust. 4 jest opłatą za gospodarstwo domowe, to nie przekracza ona 5,6 % przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za gospodarstwo domowe, tj. ustawowej stawki maksymalnej, zgodnie z art. 6k ust. 2a pkt 4 ustawy. Wskazano również, iż treść § 2 ust. 5 jest zgodna z art. 6j ust. 2a ustawy, a tożsame zapisy wynikały z poprzednio obowiązującej w gminie uchwały w sprawie wyboru metody i ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co uzasadnia zdaniem jednostki pozostawienie ich w identycznym kształcie w badanej uchwale.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 27 stycznia br., w którym uczestniczyli przedstawiciele jednostki.

Przedstawiciel jednostki uczestniczący w posiedzeniu Kolegium podtrzymał wyjaśnienia złożone w ww. piśmie oraz wskazał, że zapis § 2 ust. 2 wprowadzający zwolnienie z części opłaty za gospodarowanie odpadami jest zgodny z treścią art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponieważ odpowiada literalnemu brzmieniu normy prawnej określonej w cyt. przepisie. Odnosząc się zaś do poddanych przez Kolegium Izby wątpliwości dotyczących § 2 ust. 4 i ust. 5 uchwały wskazał, że w uchwale Rady Gminy przyjęto zróżnicowanie stawki opłaty z uwagi na ilość mieszkańców, co jest zgodne z art. 6j ust. 2a ustawy, natomiast treść § 2 ust. 5 uchwały jest konsekwencją zapisu § 2 ust. 4 i nie narusza w jego ocenie przepisów ustawowych.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XXIV/181/2020 Rady Gminy Świdwin z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie wyboru metody i ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Świdwin w sposób istotny narusza przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co implikuje stwierdzenie nieważności wskazanych części uchwały.

W drodze badanej uchwały organ stanowiący Gminy Świdwin ustalił stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy oraz zwolnił w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym. Ustawodawca w drodze postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określił w drodze aktu prawnego rangi ustawy zasady świadczenia przez gminę usług odbioru od mieszkańców nieczystości komunalnych oraz ich utylizacji, za które postanowił o wprowadzeniu świadczenia ekwiwalentnego ze strony właścicieli nieruchomości określając zasady ustalenia jego wysokości. Prawodawca konstruując podstawy obliczenia opłaty za odbiór i utylizację odpadów komunalnych postanowił, że przedmiotowa opłata obliczana jest w oparciu o następujące metody: liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub powierzchni lokalu mieszkalnego oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1. Jednocześnie w drodze przepisów kompetencyjnych upoważnił organy stanowiące gmin (związków) do wyboru metody obliczenia opłaty oraz ustalenia stawki, zgodnej z dyrektywami określonymi w art. 6k ustawy.

Rada Gminy na mocy § 1 uchwały dokonała wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości zamieszkałych postanawiając, że opłata będzie obliczana na podstawie liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość.

W § 2 ust. 1 organ stanowiący zgodnie z przysługującymi mu kompetencjami uchwalił stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 26 zł miesięcznie od każdej osoby zamieszkującej daną nieruchomość. Jednocześnie w drodze § 2 ust. 2 organ stanowiący Gminy Świdwin, czyniąc użytek

z treści przepisu kompetencyjnego art. 6k ust. 4a dokonał zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, w których właściciele kompostują bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym. Należy jednak zauważyć, że prawodawca miejscowy we wskazanym zwolnieniu zastosował odwołanie do opłaty obliczanej zgodnie z treścią § 2 ust. 1, a zatem do opłaty obliczanej przy zastosowaniu obowiązkowej segregacji odpadów komunalnych. Takiego obostrzenia ustawodawca nie zredagował we wskazanym przepisie upoważniającym. Zgodnie z treścią art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym. Analiza wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do wprowadzania dodatkowych warunków koniecznych do korzystania ze zwolnienia bądź też wskazywania okoliczności skutkujących jego utratą, jak również do ograniczania jego zastosowania tylko w przypadku segregacji odpadów komunalnych, jak zastosowano w badanej przez organ nadzoru uchwale. Ustawodawca w art. 6k ust. 4a nie uzależnia uprawnienia do korzystania z przewidzianego w tym przepisie zwolnienia od spełnienia przez właścicieli nieruchomości wymogu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Niedopełnienie przez właściciela nieruchomości obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny skutkuje koniecznością uiszczenia opłaty z zastosowaniem stawki podwyższonej, wymierzonej w drodze decyzji przez organ podatkowy, zgodnie z art. 6ka ust. 3 cyt. ustawy. Tym samym w ocenie Kolegium zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady w kompostowniku przydomowym, wprowadzone w § 2 ust. 2 badanej uchwały nie może polegać na odniesieniu go jedynie do opłaty określonej w ust. 1 tego postanowienia. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu przepisu art. 6k ust. 4a cyt. ustawy, implikującym stwierdzenie nieważności wyrażenia „poprzez zmniejszenie opłaty określonej w ust. 1”, zawartego § 2 ust. 2 badanej uchwały.

W drodze § 2 ust. 4 organ stanowiący Gminy Świdwin ustalił wysokość opłaty za nieruchomość, w której zamieszkuje pięć i więcej osób w wysokości 130 zł. Jednocześnie na mocy ust. 5 dokonano zwolnienia z części opłaty od nieruchomości zamieszkałej przez pięć i więcej osób, postanawiając że opłata po dokonaniu części zwolnienia wynikającego z kompostowania bioodpadów wyniesie 125 zł. W przekazanych organowi nadzoru wyjaśnieniach Przewodnicząca Rady Gminy podniosła, że ustalenie stawki opłaty w wysokości 130 zł stanowiło wyraz różnicowania stawki opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 2a ustawy upoważniającej. W myśl art. 6j ust. 2a rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty.

W tym miejscu Kolegium Izby podnosi, że w myśl art. 6j ust. 2 cyt. ustawy w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Analiza powyższych przepisów wskazuje, że tylko jeden z nich posługuje się zwrotem „gospodarstwo domowe” (art. 6j ust. 2). Z jego treści nie można wyprowadzić wniosku, że dopuszcza on możliwość różnicowania przez radę gminy miesięcznej stawki opłaty w zależności od ilości osób pozostających w gospodarstwie domowym. Przeciwnie, regulacja art. 6j ust. 2 cyt. ustawy, poprzez zapewnienie radzie gminy możliwości uchwalenia jednej stawki od gospodarstwa domowego, wyklucza wprowadzenie w ramach tej metody dodatkowego kryterium, jakim jest podział gospodarstw domowych na kategorie zależne od liczby osób w nich zamieszkujących i zróżnicowanie na tej podstawie wysokości stawki opłaty. Ustawodawca zdecydował, iż w przypadku przyjęcia metody od gospodarstwa domowego, powinna być uchwalona jedna stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Użyte w art. 6j ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach sformułowanie „jedna stawka” wyklucza możliwość różnicowania stawki, bo to prowadzi do ustalenia dwóch lub więcej stawek, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią tego przepisu (wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2020 r., sygn. akt II FSK 2113/19). W konsekwencji radzie gminy pozostawiony został wybór sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród rozwiązań wskazanych w art. 6j ust. 1 pkt 1-3 cyt. ustawy, przy czym – w świetle art. 6j ust. 2 ustawy - gmina może ustalić jedną stawkę za gospodarowanie tymi odpadami od gospodarstwa domowego (wyrok NSA z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. akt II FSK 3080/16, wyrok NSA z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II FSK 1853/20).

W ocenie Kolegium Rada Gminy Świdwin, wbrew twierdzeniom przedstawiciela jednostki, w § 2 ust. 4 nie dokonała zróżnicowania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, lecz ustaliła wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w sposób nieodpowiadający wymogom ustawowym. W § 1

dokonano wyboru metody ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty. Zgodnie z art. 6j ust. 2a można zróżnicować stawkę opłaty w zależności od liczby mieszkańców nieruchomości, np. poprzez zastosowanie niższej stawki od piątego, szóstego i kolejnego mieszkańca. Natomiast w § 2 ust. 4 została wskazana wysokość miesięcznej opłaty od nieruchomości, na której zamieszkuje pięcioro mieszkańców i więcej, co przy metodzie wybranej przez Radę nie jest dopuszczalne.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby wskazuje również, że w nieprawidłowy sposób w drodze postanowienia § 2 ust. 5 dokonano zwolnienia z części opłaty od nieruchomości, o której mowa w § 2 ust. 4 badanej uchwały. Organ stanowiący w omawianym przepisie nie dokonał zwolnienia, zgodnie z postanowieniami art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, lecz ustalił stawkę opłaty pomniejszonej dla ww. nieruchomości, co nie wyczerpuje kompetencji wyrażonej w powyżej wskazanym przepisie upoważniającym. Ponadto zredagowane w ten sposób zwolnienie z części opłaty nie pozostaje adekwatne z celem zwolnienia, w przypadku zamieszkiwania przez większą liczbę osób tj. 6 i więcej. Zamiarem ustawodawcy było pomniejszenie opłaty wynikającej z kompostowania bioodpadów, zaś w przypadku zmiennej liczby mieszkańców nieruchomości, również proporcja zmniejszenia opłaty powinna być adekwatna do ww. liczby. Regulowanie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami w sposób odmienny niż uczynił to ustawodawca stanowi naruszenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 2 i ust. 2a ustawy (Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 października 2020 r. sygn. akt I SA/Po 157/20).

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski