



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 16 lipca 2019 r.

Poz. 3939

UCHWAŁA NR XX.183.S.2019 **KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE**

z dnia 19 czerwca 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr X/71/19 Rady Miejskiej w Pyrzycach z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr X/71/19 Rady Miejskiej w Pyrzycach z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/71/19 Rady Miejskiej w Pyrzycach z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty - przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 20 maja 2019 r. - została 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.

W dniu 5 czerwca 2019 r. Wojewoda Zachodniopomorski, działając na podstawie art. 243 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, przekazał do Izby skargę na przedmiotową uchwałę, skierowaną przez kluby radnych Rady Miejskiej w Pyrzycach. Skarżący zakwestionowali podstawę ustalenia podwyższonej od 1 lipca 2019 r. stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wskazując, iż do obliczenia przyjęto liczbę 13 770 mieszkańców regularnie wnoszących opłatę. W ocenie skarżących, wskutek powyższego uchwała została podjęta z naruszeniem art. 6k ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, z późn. zm.). W skardze powołano się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 listopada 2013 r. (sygn. akt I SA/Bk 127/13) podkreślając zawarte w uzasadnieniu wyroku stwierdzenie, iż rzetelna kalkulacja wysokości opłat powinna w szczególności uwzględniać liczbę mieszkańców gminy.

W związku z powyższym wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, a o wszczętym postępowaniu powiadomiono Przewodniczącego Rady Miejskiej w Pyrzycach pismem z dnia 10 czerwca 2019 r. (znak: K.0010.335.KG.2019). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 19 czerwca 2019 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Jednocześnie, w trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, wezwano gminę do ustosunkowania się w terminie do 14 czerwca br. do zarzutów zgłoszonych w skardze i w ramach powyższego udzielenia informacji dotyczącej liczby mieszkańców uwzględnionej przy kalkulowaniu stawki i wyjaśnienia podstaw do przyjęcia tej wartości. Przedmiotowe wyjaśnienia zostały przekazane do Izby w wyznaczonym terminie.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 19 czerwca br. W posiedzeniu uczestniczyli przedstawiciele gminy Pyrzyce, którzy przytoczyli wyjaśnienia przekazane pisemnie na wezwanie Izby, poszerzając je o szczegółowe informacje dotyczące problemów gminy z finansowaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W pierwszej kolejności podniesiono, iż zaskarżona uchwała nie jest sprzeczna z jakimkolwiek obowiązującym przepisem prawa. Rada Miejska w Pyrzycach przy ustalaniu stawek opłat wzięła pod uwagę wszystkie czynniki określone w powołanym przepisie art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a ustawodawca nie zdefiniował wiążąco w jaki sposób należy uwzględniać wymienione w cytowanym przepisie czynniki, co czyni niemożliwym sformułowanie wobec uchwały zarzutu naruszenia prawa. Odnosząc się do kwestii liczby mieszkańców przyjętej za podstawę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi podniesiono, że kwestia ta była przedmiotem rozważań m.in. na wspólnych posiedzeniach komisji oraz sesjach Rady Miejskiej. Podobnie przedmiotem analizy i szczegółowych wyjaśnień udzielanych przez Burmistrza Pyrzyc była zaproponowana kalkulacja stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dalej wyjaśniający, powołując się na wymieniony we wstępie wyrok sądu, podkreślili również zawarte w uzasadnieniu tego wyroku stwierdzenia, iż „rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki, tak aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy”, oraz że prawidłowo skalkulowana opłata „powinna z jednej strony zapewniać sprawne funkcjonowanie systemu odbioru odpadów na terenie gminy, z drugiej zaś nie powinna stanowić źródła dodatkowych zysków gminy”. Przedstawiciele gminy powołali również art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym z pobranych opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, podkreślając użyte w przepisie wyrażenie „pobranych”. W dalszej części wyjaśnień wskazano na dokonanie wnikliwej analizy kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, szczególnie w kontekście zapewnienia samofinansowania systemu, a także rosnących na przestrzeni lat kosztów. Podkreślono, że wzrost stawki opłaty stał się nieunikniony, ponieważ koszty systemu skalkulowane w oparciu o obowiązujące stawki spowodowały, iż w bieżącym roku gmina była zmuszona dwukrotnie unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór odpadów - cena złożonej oferty przewyższała kwotę, jaką gmina przeznaczyła na ten cel.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr X/71/19 Rady Miejskiej w Pyrzycach z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały.

Zgodnie z art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach rada gminy określając stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę m.in. liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę. Jak wynika ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia na zadanie pn. „Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Pyrzyce i ich zagospodarowanie”¹⁾ przewidywaną liczbę obsługiwanych mieszkańców ustalono na 18 000 (z uwzględnieniem wzrostu/ubytku liczby mieszkańców w granicach 8%). Z przedłożonych na wezwanie Izby materiałów wynika zaś, że w celu ustalenia stawki opłaty, roczny koszt funkcjonowania systemu podzielono na 13 770 mieszkańców, za których wnoszone są opłaty (określanych dalej mianem mieszkańców wnoszących opłaty), przy 15 300 mieszkańcach wykazanych w złożonych deklaracjach i 18 371 ogólnej liczbie mieszkańców gminy. Na marginesie należy zauważyć, że z przekazanych przez skarżących materiałów wynika, iż Burmistrz Pyrzyc przedstawiła radnym również alternatywny sposób kalkulacji stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o ilość zużytej wody z danej nieruchomości, w której za podstawkę obliczenia stawki przyjęto 18 371 mieszkańców.

¹⁾ stanowiącej załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 143/2019 Burmistrza Pyrzyc z dnia 21 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia treści ogłoszenia i specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w trybie przetargu nieograniczonego, na zadanie: „Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Pyrzyce i ich zagospodarowanie”, opublikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Pyrzyce

Powracając do zapisów kwestionowanej uchwały, organ nadzoru wskazuje, iż w jego ocenie została ona podjęta z naruszeniem wymogów wynikających z art. 6k ust. 2 cytowanej ustawy. Nie sposób podzielić opinii przedstawicieli gminy, że skoro ustawodawca nie zdefiniował wiążąco w jaki sposób należy uwzględniać wymienione w cytowanym przepisie czynniki, nie można sformułować wobec uchwały zarzutu naruszenia prawa. Zdaniem Kolegium, powołanego przepisu nie można odczytywać w oderwaniu od pozostałych regulacji ustawy o utrzymaniu i czystości w gminach, a w szczególności art. 6c, 6h, 6i oraz 6m tej ustawy. Ustawą zobowiązano gminę do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W zamian, właściciele nieruchomości obowiązani są ponosić na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec. W celu określenia wysokości opłaty właściciel nieruchomości ma obowiązek złożyć deklarację zawierającą niezbędne dane.

W ocenie organu nadzoru, określenie stawki opłaty we wskazany sposób narusza obligatoryjny tryb podejmowania przez jednostki sektora finansów publicznych w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, a w szczególności nałożony przepisem art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązek określenia w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w sytuacji niezłożenia deklaracji przez właściciela nieruchomości. W związku z podnoszoną przez przedstawicieli gminy kwestią zaniżania deklarowanej liczby mieszkańców, bądź niesegregowania odpadów wbrew złożonym deklaracjom, Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z wymogami cytowanego przepisu wójt, burmistrz, prezydent miasta ma obowiązek określenia wysokości opłaty w drodze decyzji również w sytuacji powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do zawartych w niej danych. Dodatkowo z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869) wynika kategoriyczny obowiązek ustalania i dochodzenia należności gminy, sankcjonowany odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przewidzianą ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458, ze zm.).

Wobec przedstawionych rozwiązań systemowych stwierdzić należy, iż przywołany przez przedstawicieli gminy art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowiący, iż z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, nie stwarza podstawy do zawężenia liczby mieszkańców gminy uwzględnianych przy kalkulacji stawki opłaty do liczby mieszkańców wnoszących tą opłatę, tak że na nich ma zostać rozłożony całkowity ciężar kosztów funkcjonowania systemu.

Sprzeciwia się temu, zdaniem Kolegium, również brzmienie punktu 1 powołanego art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiącego o uwzględnieniu przy określaniu stawki opłaty liczby mieszkańców gminy, a nie określonej ich kategorii. Również jednolite w tej mierze orzecznictwo sądowe, jakie ukształtowało się na gruncie analizowanego przepisu, nie stwarza podstaw do wyodrębnienia z liczby mieszkańców określonej kategorii osób, szczególności wnoszących opłaty, albowiem ten czynnik wpływający na wysokość stawki opłaty naprowadzany jest przez sądy w sposób ogólny, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu (zob.: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Gd 1601/13; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 maja 2013, sygn. akt I SA/Bk 127/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 24 stycznia 2014, sygn.. akt I SA/Bk 525/13).

Przyjętemu przez gminę sposobowi ustalania stawki opłaty sprzeciwia się także zasada sprawiedliwości społecznej, będąca jedną z naczelných zasad demokratycznego państwa prawa. Przyjęcie na potrzeby kalkulacji stawki założenia, że opłatę w prawidłowej wysokości uiszczać będzie ograniczona grupa mieszkańców, a nie wszyscy zobowiązani, równoznaczne jest z przyjęciem korelującego z nim założenia braku zintensyfikowania ze strony gminy działań mających na celu prawidłowe ustalenie wysokości należnych gminie opłat i ich windykację. Przedmiotowa implikacja stanowi logiczną konsekwencję zasady komplementarności opłaty, wywodzonej z powołanego przez przedstawicieli gminy art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, postrzeganej w orzecznictwie jako równoważenie kosztów funkcjonowania systemu, wykluczające założenie zysku. Oznacza to a priori przerzucenie ciężaru spełnienia zasady komplementarności opłaty z jednostki samorządu terytorialnego na określoną grupę jej mieszkańców, co zdaniem Kolegium jest nie do zaakceptowania.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji uchwały. Organ nadzoru zaznacza przy tym, iż nie kwestionuje zasadności podwyższenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ani też kalkulacji kosztów funkcjonowania systemu, a wyłącznie liczbę mieszkańców przyjętą do ustalenia wysokości opłaty. Jednak wobec podnoszonej przez przedstawicieli gminy kwestii brakujących środków na edukację ekologiczną,

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż z przedłożonych materiałów wynika, iż w kalkulacji kosztów funkcjonowania systemu nie uwzględniono kosztów tej edukacji, bowiem uwzględniają one wyłącznie ilość odpadów wg rodzajów, koszty odbioru i zagospodarowania oraz koszty administracyjne.

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

Zastępca Prezesa

Katarzyna Korkus