



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia piątek, 30 kwietnia 2021 r.

Poz. 1203

UCHWAŁA NR 11/29/2021 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 21 kwietnia 2021 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 5 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.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu **orzeka nieważność § 3 pkt 2), § 4 lit. b), c), d), § 5 uchwały nr XXXVI/625/2021 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 24 lutego 2021 r.** w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki takiej opłaty oraz sposobu obliczania opłaty na terenie nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne z powodu naruszenia art. 6k ust. 2a pkt 3 i ust. 3 w związku z art. 6j ust. 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.).

UZASADNIENIE

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 8 kwietnia 2021 r. doręczono uchwałę nr XXXVI/625/2021 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki takiej opłaty oraz sposobu obliczania opłaty na terenie nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, w której podstawie prawnej wskazano m.in. art. 6j ust. 4 i 5 oraz art. 6k ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada Miejska w § 3 i § 4 uchwały zawarła regulacje w przedmiocie ustalenia stawki tej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, zgodnie z poniższymi postanowieniami:

- § 3 „Ustala się, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne w zabudowie wielorodzinnej, stanowić będzie sumę opłat obliczonych dla poszczególnych części nieruchomości:
 - 1) dla części nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy:
 - opłaty obliczonej według metody określonej w § 1 i stawki określonej w § 2 oraz
 - 2) dla części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne:
 - a) dla lokali o powierzchni użytkowej do 50 m² – 1,76 zł za 1 metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokalu,
 - b) dla lokali o powierzchni użytkowej powyżej 50 m² opłata obliczona według zasady i stawki określonej w lit. a zostaje powiększona o kwotę obliczoną według wzoru: 0,65 zł za każdy kolejny metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokalu powyżej 50 m²,

- c) dla lokali, w których prowadzona jest działalność gastronomiczna, bez względu na powierzchnię użytkową lokalu – 1,76 zł za 1 metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokalu.”
- § 4 „Ustala się miesięczną stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, która wynosi odpowiednio:
- a) w przypadku stawki opłaty określonej w § 2 – 52,00 zł od osoby,
 - b) w przypadku stawki opłaty określonej w § 3 pkt 2 pkt 2 lit. a – 3,52 zł za 1 m kwadratowy powierzchni użytkowej lokalu,
 - c) w przypadku stawki opłaty określonej w § 3 pkt 2 lit. b opłata obliczona według zasady i stawki określonej w § 3 pkt 2 lit. a zostaje powiększona o kwotę obliczoną według wzoru: 1,30 zł za każdy kolejny metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokalu powyżej 50 m²,
 - d) w przypadku stawki opłaty określonej w § 3 pkt 2 lit. c – 3,52 zł za 1 metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokalu.”.

W § 5 rozpatrywanej uchwały zawarto klauzulę derogacyjną w brzmieniu: „Traci moc uchwała nr XVIII/313/2019 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 9 grudnia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki takiej opłaty oraz sposobu obliczania opłaty na terenie nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, zmieniona uchwałą nr XXII/384/2020 z dnia 28 lutego 2020 r.”

Jak wskazano w § 7 „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2021 r.”

W złożonym wyjaśnieniu (pismo nr GKO.I.3137.10.2021 z dnia 16 kwietnia 2021 r.) Burmistrz Prudnika wskazał m.in.: „W związku z wykonywaniem uchwały nr XXXVI/625/2021 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (...) w ramach kontroli zarządczej powzięta została wątpliwość dotycząca wysokości ustalonej stawki opłaty za odpady komunalne dla części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (jest prowadzona działalność), a które stanowią część nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

Rada Miejska w Prudniku ustaliła opłatę, która zgodnie z art. 6j ust. 5 ustawy uwzględnia powierzchnię użytkową lokalu użytkowego, jednak nie zastosowano we wzroście opłaty współczynnika określonego w art. 6k ust. 2a, pkt 3 w wysokości 0,08% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na osobę ogółem – za m² powierzchni lokalu mieszkalnego, tylko współczynnik wyższy - odnoszący się do faktycznie ponoszonych kosztów realizacji zadania. Ta niejasność przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotycząca maksymalnej stawki opłaty dla tych nieruchomości, na etapie sporządzania projektu uchwały i jej przyjęcia przez Radę Miejską błędnie została zakwalifikowana jako nie mająca zastosowania do lokali, w których prowadzona jest działalność, gdyż w art. 6k ust. 2a pkt 3, jako maksymalną stawkę ustawa wskazuje m² lokalu mieszkalnego.

Po ponownej analizie przepisów uznano, że interpretacja przepisu zastosowana w uchwale może być błędna i może stanowić naruszenie art. 6k ust. 2a pkt 3 cyt. ustawy.

W związku z tym Rada Miejska w Prudniku w dniu 15 kwietnia 2021 roku w ramach samokontroli podjęła uchwałę nr XL/666/2021 w sprawie zmiany uchwały nr XXXVI/625/2021 z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki takiej opłaty oraz sposobu naliczania opłaty na terenie nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, ustalając stawki opłaty z zastosowaniem współczynnika określonego w art. 6k ust. 2a pkt 3 ustawy.

Konsekwencją tej zmiany jest również przyjęcie uchwały nr XL/667/2021 z dnia 15 kwietnia 2021 roku Rady Miejskiej w Prudniku zmieniającej uchwałę nr XXXVIII/639/2021 z dnia 11 marca 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej fakty, zwracam się z prośbą, aby w przypadku pojawienia się wątpliwości przy badaniu zgodności uchwały Rady Miejskiej w Prudniku nr XXXVI/625/2021 z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki takiej opłaty oraz sposobu naliczania opłaty na terenie nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne - z obowiązującymi przepisami prawa - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu wzięło pod uwagę podjęte działania Gminy w ramach samokontroli oraz sytuację związaną z niejasnym sposobem stosowania i interpretowania ww. przepisów, a w przypadku konieczności podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego - odniesienie go do § 3 pkt 2 oraz § 4 lit. „b, c i d” cytowanej uchwały.”.

W posiedzeniu Kolegium nie brał udziału przedstawiciel prawidłowo zawiadomionej gminy.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy działają na podstawie i w granicach prawa, co wynika z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. W świetle powyższego każda norma kompetencyjna musi być realizowana w sposób ścisły i niedopuszczalne jest jakiegokolwiek dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Kolegium zwraca uwagę, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym jak również ustaw szczególnych stanowiących podstawę określonej sfery regulacji przez organ stanowiący gminy wyraźnie określają przedmiot przyznaných kompetencji, zatem wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe jest sprzeczne z prawem. Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, które do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zalicza m.in. naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Ol 153/18).

Stosownie do art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy zobligowana jest do dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustalenia stawki takiej opłaty (pkt 1). Ponadto rada ustala stawkę opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości (pkt 2).

Zgodnie z art. 6j ust. 4 ustawy, w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, którą zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z art. 6j ust. 1-3. Rada gminy, w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6j ust. 4, może podjąć stosownie do art. 6j ust. 5 ustawy, uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z ust. 1, 2 lub 3, z tym że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu.

Natomiast, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, rada gminy zgodnie z dyspozycją art. 6k ust. 3 cyt. ustawy, określa stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, 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 ust. 3b.

Zgodnie z Obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem w 2020 r. (M.P. 2021, poz. 314), przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2020 r. wyniósł 1 919 zł. Zatem, w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 3 ustawy, miesięczna maksymalna stawka opłaty za odpady zbierane i odbierane w sposób selektywny nie może przekroczyć zgodnie z art. 6k ust. 2a pkt 3 ustawy 0,08% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za m² powierzchni lokalu mieszkalnego, co stanowi 1,54 zł za m². Wskazać należy, że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z art. 6j ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu.

Rada Miejska w Prudniku, w uchwale będącej przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego ustaliła dla części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, tj. dla lokali o powierzchni użytkowej do 50 m², stawkę w wysokości 1,76 zł za 1 metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokalu; dla lokali o powierzchni użytkowej powyżej 50 m² opłata obliczona według zasady i stawki określonej w § 3 pkt 2) lit. a zostaje powiększona o kwotę obliczoną według wzoru: 0,65 zł za każdy kolejny metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokalu powyżej 50 m²; dla lokali, w których prowadzona jest działalność gastronomiczna, bez względu na powierzchnię użytkową lokalu Rada ustaliła stawkę 1,76 zł za 1 metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokalu.

Zdaniem Kolegium, Rada Miejska w § 3 pkt 2 uchwały nr XXXVI/625/2021 z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki takiej opłaty oraz sposobu obliczania opłaty na terenie nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, ustaliła (obowiązujące od 1 kwietnia 2021 r.) stawki opłat przekraczające ustawowo określoną granicę stawki maksymalnej, co w istotny sposób narusza art. 6k ust. 2a pkt 3 w związku z art. 6j ust. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Mając na uwadze, iż Kolegium orzekło nieważność § 3 pkt 2 uchwały, w którym ustalono stawki opłat za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu stanowiącej część nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, zasadne jest także orzeczenie nieważności § 4 lit. b), c), d) tejże uchwały, w którym określono stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku niewypełniania przez właściciela obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, bowiem stawki te przewyższały dopuszczalne stawki opłaty podwyższonej, jakie Rada Miejska w Prudniku mogła określić na podstawie art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W związku z powyższym zasadne jest również orzeczenie nieważności § 5 przedmiotowej uchwały, którym Rada Miejska uchyliliła moc poprzednio obowiązującej uchwały nr XVIII/313/2019 z dnia 9 grudnia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki takiej opłaty oraz sposobu obliczania opłaty na terenie nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne zmienionej uchwałą nr XXII/384/2020 z dnia 28 lutego 2020 r.

Kolegium zauważa, że uchwałą nr XL/666/2021 z dnia 15 kwietnia 2021 r. zmieniającą uchwałę nr XXXVI/625/2021 z dnia 24 lutego 2021 r. Rada Miejska w Prudniku ustaliła stawki opłaty dla powierzchni użytkowej lokalu z zastosowaniem współczynnika określonego w art. 6k ust. 2a pkt 3 ustawy, stawki te obowiązują od 1 maja 2021 r.

Zaznaczyć jednak należy, że podjęte przez organ stanowiący działania naprawcze nie były wystarczające, w związku z czym Kolegium podjęło rozstrzygnięcie nadzorcze i uznało, że wskazane zapisy § 3 pkt 2), § 4 lit. b), c), d), § 5 uchwały XXXVI/625/2021 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 24 lutego 2021 r. w sposób istotny naruszają art. 6k ust. 2a pkt 3 i ust. 3 w związku z art. 6j ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje – na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Grzegorz Czarnocki