



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 17.05.2023 r.

Poz. 2315

Uchwała Nr 065/g119/P/23

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 26 kwietnia 2023 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 6j ust. 3 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 2 oraz art. 6k ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr LI-664/2023 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do odbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości

orzeka nieważność § 3 oraz § 5 badanej uchwały.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 5 kwietnia 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LI-664/2023 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do odbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, zaś w dniu 26 kwietnia 2023 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Lęborku m.in. dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, a następnie w § 2 uchwały ustaliła stawki opłaty: w wysokości 30,00 zł miesięcznie od mieszkańca (ust. 1) oraz w wysokości 60,00 zł miesięcznie od mieszkańca, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny (ust. 2).

Badając powyższą uchwałę Kolegium Izby ustaliło także, że w § 3 Rada Miejska określiła zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla rodzin wielodzietnych, o następującej treści:

"1. Zwalnia się w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1744 ze zm.).

2. Wysokość zwolnienia, o którym mowa w ust. 1 wynosi 50% kwot określonych w § 2 ust. 1 i 2, tj. kwota 15,00 zł za trzecie i kolejne dziecko w rodzinie wielodzietnej, zamieszkałe w danej nieruchomości, a w przypadku niewypełniania obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny 30,00 zł za trzecie i kolejne dziecko w rodzinie wielodzietnej, zamieszkałe w danej nieruchomości."

W ocenie Kolegium tut. Izby cytowane postanowienia § 3 uchwały w sposób istotny naruszają art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z ww. przepisem: *Rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268, z późn. zm.), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2021 r. poz. 1744 oraz z 2022 r. poz. 2140).*

Zdaniem Kolegium tut. Izby, na podstawie wyżej powołanego przepisu, organ stanowiący gminy uprawniony jest wyłącznie do ustalenia kwoty zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przy czym podkreślić należy, że zarówno zwolnienie, jak i jego wysokość powinny być niezależne od faktu selektywnego bądź nieselektywnego zbierania odpadów komunalnych przez beneficjentów przedmiotowego zwolnienia. Okoliczność stwierdzenia przez organ podatkowy, że dany mieszkaniec nie wywiązuje się z obowiązku selektywnego zbierania odpadów skutkuje wszczęciem postępowania w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie art. 6ka ust. 2 ww. ustawy oraz określeniem w drodze decyzji administracyjnej wysokości opłaty przy zastosowaniu stawki opłaty podwyższonej, ustalonej w oparciu o art. 6k ust. 3 ustawy.

Brak jest zatem podstaw prawnych do różnicowania kwoty zwolnienia dla rodzin wielodzietnych w zależności od wypełniania bądź niewypełniania przez podatników obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny. Takie działanie prowadzi do nieuprawnionego wzbogacenia podatników, którzy nie wywiązują się z powyższego obowiązku - poprzez naliczanie im zwiększonej wysokości zwolnienia, a w konsekwencji zmniejszenie obciążenia fiskalnego.

Kolegium tut. Izby raz jeszcze wskazuje, że zwolnienie z części opłaty ma charakter stały, przysługuje w konkretnej kwocie przez cały okres spełniania warunków do jego otrzymania. Nieuzasadnione jest różnicowanie przedmiotowego zwolnienia i ustalanie różnych jego stawek, w zależności od sposobu zbierania odpadów komunalnych.

Zauważyć także należy, że ustawodawca w art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprost odwołuje się do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a nie stawki opłaty, zatem zwolnienie winno zostać sformułowane w sposób zgodny z brzmieniem upoważnienia ustawowego. Tymczasem Rada Miejska w § 3 ust. 2 uchwały wskazała, że wysokość zwolnienia wynosi 50% stawek określonych w § 2 ust. 1 i 2 uchwały.

Mając na uwadze powyższe, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Kolegium Izby postanowiło o orzeczeniu nieważności § 3 uchwały.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, że w § 5 badanej uchwały Rada Miejska ustaliła stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych powstałych na nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W uchwale zastosowano

różnicowanie stawek opłaty za pojemnik i worek o określonej pojemności, ustalając ich wysokość w zależności od wybranych rodzajów odpadów komunalnych, tj.: bio, plastik, papier, szkło, niesegregowane (zmieszane) - tzw. resztkowe, zarówno w przypadku odpadów zbieranych i odbieranych w sposób selektywny, jak i w sytuacji gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny.

Powyższe stawki zostały określone w następujący sposób:

1) dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, stawka opłaty za pojemnik przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości wynosi:

Pojemność pojemnika	Rodzaj odpadu komunalnego				
	Bio	Plastik	Papier	Szkło	Niesegregowane (zmieszane), tzw. resztkowe
60 l	6,00 zł	3,00 zł	3,00 zł	3,00 zł	13,00 zł
80 l	8,00 zł	3,50 zł	3,50 zł	3,50 zł	17,00 zł
110 l	11,00 zł	4,50 zł	4,50 zł	4,50 zł	23,50 zł
120 l	12,00 zł	5,00 zł	5,00 zł	5,00 zł	26,00 zł
240 l	24,00 zł	10,00 zł	10,00 zł	10,00 zł	52,00 zł
360 l	36,00 zł	15,00 zł	15,00 zł	15,00 zł	78,00 zł
770 l	74,00 zł	30,00 zł	30,00 zł	30,00 zł	166,00 zł
1100 l	106,00 zł	45,00 zł	45,00 zł	45,00 zł	238,00 zł
5000 l (KP-5)	480,00 zł	200,00 zł	200,00 zł	200,00 zł	1080,00 zł
7000 l (KP-7)		270,00 zł	270,00 zł	270,00 zł	1500,00 zł
10000 l (KP-10)					2160,00 zł
prasokontenery 5000 l (PK-5)	480,00 zł	200,00 zł	200,00 zł	200,00 zł	1080,00 zł
prasokontenery 10000 l (PK-10) i większe					2160,00 zł

2) dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, stawka opłaty za worek przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości wynosi:

Pojemność worka	Rodzaj odpadu komunalnego				
	Bio	Plastik	Papier	Szkło	Niesegregowane (zmieszane), tzw. resztkowe
30 l	6,00 zł	3,00 zł	3,00 zł	3,00 zł	13,00 zł
60 l	6,00 zł	3,00 zł	3,00 zł	3,00 zł	13,00 zł
80 l	8,00 zł	3,50 zł	3,50 zł	3,50 zł	17,00 zł
110 l	11,00 zł	4,50 zł	4,50 zł	4,50 zł	23,50 zł
120 l	12,00 zł	5,00 zł	5,00 zł	5,00 zł	26,00 zł
240 l	24,00 zł	10,00 zł	10,00 zł	10,00 zł	52,00 zł

3) stawka opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, za pojemnik przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny wynosi:

Pojemność pojemnika	Rodzaj odpadu komunalnego				
	Bio	Plastik	Papier	Szkło	Niesegregowane (zmieszane), tzw. resztkowe
60 l	12,00 zł	6,00 zł	6,00 zł	6,00 zł	26,00 zł
80 l	16,00 zł	7,00 zł	7,00 zł	7,00 zł	34,00 zł
110 l	22,00 zł	9,00 zł	9,00 zł	9,00 zł	47,00 zł
120 l	24,00 zł	10,00 zł	10,00 zł	10,00 zł	52,00 zł
240 l	48,00 zł	20,00 zł	20,00 zł	20,00 zł	104,00 zł
360 l	72,00 zł	30,00 zł	30,00 zł	30,00 zł	156,00 zł
770 l	148,00 zł	60,00 zł	60,00 zł	60,00 zł	332,00 zł
1100 l	212,00 zł	90,00 zł	90,00 zł	90,00 zł	476,00 zł
5000 l (KP-5)	960,00 zł	400,00 zł	400,00 zł	400,00 zł	2160,00 zł
7000 l (KP-7)		540,00 zł	540,00 zł	540,00 zł	3000,00 zł
10000 l (KP-10)					4320,00 zł
prasokontenery 5000 l (PK-5)	960,00 zł	400,00 zł	400,00 zł	400,00 zł	2160,00 zł
prasokontenery 10000 l (PK-10) i większe					4320,00 zł

4) stawka opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, za worek przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny wynosi:

Pojemność worka	Rodzaj odpadu komunalnego				
	Bio	Plastik	Papier	Szkło	Niesegregowane (zmieszane), tzw. resztkowe
30 l	12,00 zł	6,00 zł	6,00 zł	6,00 zł	26,00 zł
60 l	12,00 zł	6,00 zł	6,00 zł	6,00 zł	26,00 zł
80 l	16,00 zł	7,00 zł	7,00 zł	7,00 zł	34,00 zł
110 l	22,00 zł	9,00 zł	9,00 zł	9,00 zł	47,00 zł
120 l	24,00 zł	10,00 zł	10,00 zł	10,00 zł	52,00 zł
240 l	48,00 zł	20,00 zł	20,00 zł	20,00 zł	104,00 zł

Zdaniem Kolegium tut. Izby wskazane powyżej stawki zostały ustalone w sposób niezgodny z treścią art. 6j ust. 3 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości oraz **stawki** opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy.

Z kolei zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 2 ww. ustawy: *Rada gminy, w drodze uchwały: ustali **stawkę** opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.* Przepis ten upoważnia zatem radę gminy do ustalenia jednej stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Wykonując delegację ustawową rada gminy winna zatem określić zarówno stawkę opłaty za pojemnik, jak i za worek, o określonej pojemności, w wysokości mieszczącej się w granicach stawek ustawowych, **przy uwzględnieniu jedyne go kryterium, jakim jest pojemność. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają radzie gminy uprawnienia do różnicowania ustalonych stawek w zależności od frakcji gromadzonych odpadów.** Określając stawki opłaty "dla pojemnika o pojemności" i "dla worka o pojemności" dla różnych frakcji odpadów komunalnych Rada

Miejska w Lęborku w sposób istotny naruszyła zakres ustawowego upoważnienia zawartego w art. 6k ust. 1 pkt 2 w związku z art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium Izby podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 6 sierpnia 2020 r. (sygn. II FSK 2668/19), który wskazał, że: *„Stosownie do art. 6j ust. 3 u.u.cz.p.g w przypadku nieruchomości niezamieszkałych, na których wytwarzane są odpady, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na tej nieruchomości oraz stawki za pojemnik. Ustawodawca wskazał zatem w tym przepisie sposób ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranych z nieruchomości, które nie są zamieszkałe, jako iloczyn wyłącznie dwóch czynników: liczby pojemników i stawki za pojemnik o określonej pojemności, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 u.u.cz.p.g. W prawie miejscowym można zatem ustalić wyłącznie jednostkę (stawkę), według której oblicza się wysokość opłaty, a nie metodę określenia tej jednostki. Metodę określa ustawa. Stawka powinna być określona kwotowo w odniesieniu do pojemnika o znanej pojemności.”* W podsumowaniu powyższego wyroku NSA stwierdził, że *„ustawa nie daje bowiem prawa jednostce samorządu terytorialnego do ustalania stawki zależnej od innego parametru niż pojemność pojemnika.”*

Podobne stanowisko, w zakresie braku możliwości różnicowania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemnik lub worek o określonej pojemności, w ramach uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego podjętej na podstawie regulacji wynikających z art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zostało także wyrażone w: uchwale nr XXVII.139.S.2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 29 grudnia 2021 r., uchwale nr 0102-350/21 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 1 grudnia 2021 r., uchwale nr 65/2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2021 r. oraz w uchwale nr 19/2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 19 stycznia 2021 r.

Brak ustawowego przepisu upoważniającego do wydania aktu prawa miejscowego lub przekroczenie granic upoważnienia ustawowego oznacza, że taki akt jest niezgodny z prawem i zachodzi podstawa do stwierdzenia nieważności takiego aktu (por. np. wyrok NSA z dnia 3 marca 2008 r., I OSK 1873/07 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 stycznia 2016 r., III SA/Lu 948/15).

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zarówno art. 94 Konstytucji RP, jak i zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wymagają, aby materia regulowana aktem prawa miejscowego wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia.

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07). Odwołując się nadto do interpretacji zasady legalizmu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego zauważyć można, że "samoistne" znaczenie reguły zawartej w art. 7 Konstytucji (organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa) sprowadzone zostało do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem, w odniesieniu do organów władzy publicznej, zasady - co nie jest zakazane, jest dozwolone (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. sygn. akt K 20/01 publ. OTK-A 2002 r. z.3).

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2019 r. (sygn. akt I SA/Gd 1045/18) podkreślono, że: *"Jeżeli prawo miałoby zostać w widoczny sposób zdeformowane, przez utrzymanie w mocy aktu prawa miejscowego niezgodnego z prawem, to wówczas należałoby uznać, że dochodzi do istotnego naruszenia prawa."* Z orzecznictwa sądowego wynika bowiem, że nieważność powoduje jedynie istotne naruszenie prawa, przy czym może zostać ona stwierdzona tylko wobec uchybień, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale, wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w podanym zakresie przedmiotowym.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner -Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku