



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 20 czerwca 2025 r.

Poz. 2826

UCHWAŁA NR XIV.76.S.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 21 maja 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XI/93/2025 Rady Miejskiej Dębna z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.) 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność § 6 uchwały Nr XI/93/2025 Rady Miejskiej Dębna z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – w zakresie sformułowania „określonej w § 4”.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/93/2025 Rady Miejskiej Dębna z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przedłożona Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 28 kwietnia 2025 r., objęta została nadzorem Izby na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przekazującego do jej właściwości uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa. W dniu 5 maja 2025 r. do Izby wpłynęła skarga na ww. uchwałę, w związku z czym Izba zwróciła się do organów Gminy o udzielenie informacji w zakresie sformułowanych w skardze zarzutów i jednocześnie wszczęła postępowanie nadzorcze, mające na celu ocenę zgodności uchwały z prawem, o czym powiadomiła jednostkę ze wskazaniem terminu rozpoznania sprawy.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 21 maja 2025 r. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele

jednostki – Burmistrz Dębna i jego Zastępczyni. Do Izby wpłynęło także pismo Burmistrza z dnia 19 maja 2025 r., odnoszące się do podniesionych w skardze kwestii (znak pisma: GNiOŚ.7030.1.2025), do którego dołączona została kalkulacja stawki opłaty za gospodarowanie odpadami.

Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XI/93/2025 Rady Miejskiej Dębna z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi podjęta została z istotnym naruszeniem art. 6k ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), co Kolegium dostrzegło w § 6 ww. uchwały, stwierdzając jego nieważność w objętej sentencją niniejszej uchwały części. Kolegium nie stwierdziło naruszenia prawa w pozostałej części badanej uchwały, oceniając treść tej uchwały ze szczególnym uwzględnieniem zarzutów naruszania prawa sformułowanych w skardze.

W wymienionej uchwale Nr XI/93/2025 z dnia 26 marca 2025 r. Rada Miejska Dębna dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstającymi na nieruchomościach zamieszkałych na podstawie ilości zużytej wody z danej nieruchomości. W § 4 tej uchwały ustalona została stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi z nieruchomości zamieszkałej, a w § 5 – stawka opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości zamieszkałej nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. W § 6 ustalone zostało zwolnienie z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących wszystkie bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, w wysokości 0,40 zł odliczanej od stawki za m³ zużytej wody, określonej w § 4 uchwały. Z powyższego wynika, że zwolnieniem za kompostowanie bioodpadów objęci zostali tylko ci właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujący bioodpady w kompostowniku przydomowym, którzy jednocześnie zbierają odpady komunalne w sposób selektywny, natomiast ci, którzy tego obowiązku nie wypełniają, nie zostali objęci zwolnieniem. W ocenie Kolegium opisane ograniczenie ww. zwolnienia stanowi naruszenie art. 6k ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zw. dalej ustawą), gdyż przepis ten, jako przesłankę przedmiotowego zwolnienia przyjmuje wyłącznie kompostowanie przez właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi bioodpadów w przydomowym kompostowniku, nie uzależniając tego zwolnienia od selektywnego zbierania pozostałych odpadów komunalnych. Ograniczenie w akcie prawa miejscowego, jakim jest badana uchwała, zwolnienia przyznanego właścicielom nieruchomości o zabudowie jednorodzinnej przepisami rangi ustawowej – Kolegium uznało za istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie zawartego w § 6 sformułowania „określonej w § 4”. W ocenie Kolegium stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej wyżej części eliminuje opisane naruszenie i czyni uchwałę zgodną z prawem w pozostałym zakresie.

W ocenie Kolegium nie stwarzają podstawy do stwierdzenia nieważności badanej uchwały zgodnie ze sformułowaniem w skardze wnioskiem, zawarte w niej zarzuty naruszenia prawa, z których za podstawowy, decydujący o ważności całej uchwały, należy uznać zarzut

naruszenia art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskutek ustalenia wysokiej stawki opłaty, nie popartej żadną transparentną analizą kosztów systemu.

Odnosząc się do tego zarzutu, odnotować należy na wstępie sformułowaną w orzecznictwie sądowym tezę, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ani inna ustawa, nie nakłada na organ stanowiący gminy dodatkowych obowiązków związanych z przedstawieniem szczegółowych kalkulacji stawek opłat jako obligatoryjnego elementu uchwały w sprawie wysokości stawek czy w formie jakiegokolwiek innego dokumentu (wyrok WSA w Warszawie z 30 listopada 2022 r., sygn. akt III SA/Wa 1892/22). Kolegium podziela przedmiotowe stanowisko, stwierdzając, że przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowią wyłącznie o obowiązku dokonania kalkulacji stawki, co wprost wynika ze wskazania w art. 6k ust. 2 ww. ustawy czynników, jakie rada musi wziąć pod uwagę ustalając stawki opłat za gospodarowanie odpadami.

Z wyjaśnień jednostki wynika, że określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wzięto pod uwagę: 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących Gminę; 2) ilość wytwarzanych na terenie Gminy odpadów komunalnych; 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2d; 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo. Sposób naliczenia opłaty według wybranej metody prezentowany był radnym Rady Miejskiej Dębna na komisjach. Kolegium ustaliło, że w skład poszczególnych komisji łącznie wchodzi wszyscy radni Rady Miejskiej Dębna. Wybór metody i kalkulacja stawek, jak wynika z dalszych wyjaśnień, były przedstawiane dwukrotnie. Na komisjach przed sesją w miesiącu lutym, przedstawiono radnym propozycje dwóch uchwał ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: od ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość i od m³ zużytej wody. Radni nie wnieśli żadnych uwag do przedstawionych propozycji, dlatego ze względu na wciąż zmniejszające się każdego roku wpływy do budżetu Gminy z tytułu opłaty i rosnące koszty utrzymania systemu, na marcowych komisjach przedstawiono ostatecznie propozycję wdrożenia nowej metody ustalenia opłaty - od m³ zużytej wody. Szczegółową kalkulację przyjętej uchwałą stawki opłaty za gospodarowanie odpadami przedstawia załącznik do przedłożonego pisma. Odnosząc się do zawartego w skardze zarzutu nadmiernej wysokości stawki, popartego przykładami wysokości stawek obowiązujących w innych gminach, przedstawiciele jednostki stwierdzili, że na koszty gospodarowania odpadami wpływa także specyfika danej gminy, w szczególności odległości między nieruchomościami, które na terenie gminy Dębno są znaczące, i dla przykładu wskazali gminy, w których ustalone zostały wyższe stawki opłaty naliczanej na podstawie zużycia wody.

Kolegium, po przeanalizowaniu powyższych wyjaśnień, przedłożonej kalkulacji stawki opłaty, rocznego sprawozdania z wykonania budżetu za 2024 r., sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2024 r., sprawozdania RB-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2024 r., nie stwierdziło podstaw do zakwestionowania sposobu ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określonej w uchwale Nr XI/93/2025 Rady Miejskiej Dębna z dnia 26 marca 2025 r., i w konsekwencji – do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości. Ze sprawozdania rocznego za 2024 r. i wymienionych sprawozdań statystycznych wynika, że wydatki ponoszone na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa

w art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przewyższyły w 2024 r. dochody uzyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi o 939 221,85 zł. W bieżącym roku budżetowym ww. dochody zaplanowane zostały na poziomie równoważącym zaplanowane w tym roku wydatki, co czyni zadość, sformułowanej w ostatnio cyt. przepisie, zasadzie pokrywania kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z opłat za to gospodarowanie, a także stanowisku judykatury, zgodnie z którym skalkulowana opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna z jednej strony zapewniać sprawne funkcjonowanie systemu odbioru odpadów na terenie gminy, z drugiej zaś nie powinna stanowić źródła dodatkowych zysków gminy.

Odnosząc się do kwestii wskazanego w skardze naruszenia art. 13 RODO w związku z niespełnieniem obowiązku informacyjnego, Kolegium stwierdza, że obowiązek ten został spełniony zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 cyt. ostatnio ustawy, w myśl którego informacje wskazane w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.) zamieszczane są w uchwale określającej wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

W skardze sformułowany został ponadto zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji RP, przez naruszenie wynikającej z niego zasady równego traktowania. Zdaniem autora skargi uchwała Rady Miejskiej Dębna faworyzuje gospodarstwa o mniejszym zużyciu wody, niezależnie od wielkości wyprodukowanych śmieci, i godzi, wbrew obecnej polityce państwa, w rodziny wielodzietne, zużywające najwięcej wody w przeliczeniu na jedną osobę.

Odnosząc się do tego zarzutu, jednostka podniosła, że w przedmiotowej uchwale Rada Miejska, działając w granicach ustawowego upoważnienia, przyjęła jedną z dopuszczalnych metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Metoda ta ma zastosowanie jednakowo wobec wszystkich właścicieli nieruchomości, których sytuacja prawna i faktyczna jest porównywalna. Uchwała nie wprowadza kryteriów różnicujących mieszkańców w sposób dowolny czy arbitralny, a zastosowane zasady są przejrzyste i jednakowe. Ewentualne różnice w wysokości opłat wynikać będą wyłącznie z zastosowanego mechanizmu naliczania tych opłat, który oparty jest na poziomie zużycia wody. Kryteria te są mierzalne, sprawdzalne i nie sposób uznać, że stanowią one formę dyskryminacji. W związku z powyższym uchwała nie narusza zasady równości, a zarzut oparty na art. 32 Konstytucji RP jest chybiony. Uczestniczący w posiedzeniu Kolegium przedstawiciele Gminy podnieśli ponadto, że uchwalona metoda naliczania opłat na podstawie zużycia wody powinna prowadzić do bardziej sprawiedliwego społecznie rozkładu ciężaru pokrywania kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu, albowiem przy powszechnym naliczaniu opłat od liczby mieszkańców, narastające zjawisko niezgłaszania w deklaracji wszystkich osób zamieszkujących nieruchomość, wobec braku wyposażenia gmin w skuteczny mechanizm kontroli, prowadziło w istotnej mierze do przerzucania tych kosztów na zmniejszającą się grupę mieszkańców zgłoszonych do systemu. Również porównanie wysokości opłaty przypadającej miesięcznie na jedną osobę według dawnego systemu (tj. z zastosowaniem stawki od mieszkańca nieruchomości) z wysokością opłaty przypadającej miesięcznie na jedną osobę z zastosowaniem obecnej stawki, wynoszącej 14 zł za m³ i ryczałtu zużycia wody wynoszącego 3m³ miesięcznie na osobę, wskazuje, że wybrana obecnie metoda obliczania opłaty prowadzić powinna do zmniejszenia kosztów ponoszonych przez właścicieli

nieruchomości uiszczających należne opłaty i wypełniających rzetelnie deklaracje, i jednocześnie do obciążenia odpowiednimi kosztami osób uchylających się dotychczas od zadeklarowania rzeczywistej liczby osób zamieszkałych na nieruchomości i prawidłowego obliczenia opłaty. Poza tym, w celu równomiernego i sprawiedliwego rozłożenia kosztów funkcjonowania systemu, Rada przyjęła w nieruchomościach wielolokalowych za podstawę ustalenia zużycia wody wskazania wodomierzy w poszczególnych lokalach, nie zaś wskazanie wodomierza głównego w nieruchomości, z uwagi na objęcie tym ostatnim wskazaniem przepływu wody na inne cele niż bytowe, wskutek czego nie można tego wskazania uznać za odzwierciedlające ilość osób faktycznie zamieszkałych w tej nieruchomości i produkujących odpady. Kolegium podzieliło stanowisko jednostki co do braku naruszenia zasady równości wobec prawa, a tym samym braku naruszenia art. 32 Konstytucji RP, akceptując określony przez Gminę, zgodnie z dyspozycją art. 6j ust. 3e pkt 3 ustawy, sposób ustalenia zużycia wody w nieruchomościach wielolokalowych na potrzeby obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami, nie upatrując w nim określenia sposobu rozliczeń, normowanego art 2 ust. 3a tej ustawy.

W ocenie Kolegium niezasadny jest także kolejny i zarazem ostatni podniesiony w skardze zarzut: nieprecyzyjności uchwały i naruszenia tym art. 2 Konstytucji RP. Uchwała będąca przedmiotem niniejszego postępowania i jednocześnie przedmiotem skargi, określa wybraną przez Radę metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami oraz wysokość stawki i częściowego zwolnienia, natomiast ułatwieniu obliczenia opłaty, zgodnie z art. 6 n ust. 1 pkt 1 ustawy, służy określony przez Radę wzór deklaracji, a zamieszczone w nim objaśnienia wyjaśniają kwestie wskazane w skardze jako wątpliwe, a więc m.in. kto wypełnia deklarację, podając dane będące podstawą obliczenia opłaty i jakich dokumentów może wymagać organ na potwierdzenie tych danych (faktury, zaświadczenia). Podobnie nie można uznać za brak precyzyjności uchwały godzący w zasadę art. 2 Konstytucji RP – brak kazuistycznego unormowania w uchwale wszystkich potencjalnych sytuacji, jak wskazane w skardze awaria wodomierza, wymiana licznika, błędne lub sporne dane dotyczące zużycia wody, rozbieżności pomiędzy deklarowanym a faktycznym zużyciem. Kolegium zgadza się z twierdzeniem jednostki, że przedmiotowa uchwała w sposób dostateczny określa zasady ustalania zużycia wody. W ocenie Kolegium uchwała spełnia wymagania ustalone w art. 6j ust. 3e pkt 3 ustawy; określa sposób ustalenia zużycia wody, w tym w przypadku braku wodomierza lub braku odpowiednich danych dotyczących zużycia wody, a wymienione w skardze przypadki znajdują rozstrzygnięcie w ramach ogólnych reguł ustalonych w analizowanej uchwale, jak np. awaria wodomierza, skutkująca brakiem odpowiednich danych zużycia wody, bądź też w ramach zasad wynikających z mniej lub bardziej ogólnych, odrębnych regulacji prawnych.

Mając powyższe na względzie, 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