

Uchwała Nr 1.2.2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 14 stycznia 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr X/59/2024 Rady Gminy w Orońsku z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie: wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Orońsko

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr X/59/2024 Rady Gminy w Orońsku z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie: wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Orońsko, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 2 w związku z art. 6r ust. 1aa ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.) oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2

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

Uzasadnienie

W dniu 16 grudnia 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr X/59/2024 Rady Gminy w Orońsku z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie: wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Orońsko.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała pozostaje we właściwości rzeczowej regionalnej izby obrachunkowej.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Badana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 17 grudnia 2024 r. pod poz. 12929 i weszła w życie w dniu 1 stycznia 2025 r.

W badanej uchwale Rada Gminy w Orońsku dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty. W dalszej części badanej uchwały określono:

- stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny,

- podwyższoną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, w przypadku niedopełnienia przez nich obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

W stosunku do dotychczas obowiązującej uchwały Nr XVI/92/19 Rady Gminy w Orońsku z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Orońsko, stawka za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy została podwyższona z kwoty 15,50 zł za mieszkańca do kwoty 23 zł za mieszkańca, natomiast stawka opłaty podwyższonej wzrosła z kwoty 46,50 zł za mieszkańca do kwoty 69 zł za mieszkańca. Dokonano również zmiany wysokości zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym z kwoty 3,50 zł od osoby zamieszkującej daną nieruchomość do 3 zł.

W § 1 ust. 5 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Kalkulacja stawki za gospodarowanie odpadami stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”.

Jako podstawę kalkulacji przyjęto art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W kalkulacji przedstawiono dane dotyczące: liczby mieszkańców wynikających z deklaracji, kosztów systemu gospodarowania odpadami oraz planowanych dochodów z tego tytułu. Z zamieszczonych danych wynika, że planowane dochody z tytułu opłaty wg stawki tzw. „podstawowej” wnoszonej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych z uwzględnieniem zwolnienia w części z opłaty dla właścicieli kompostujących bioodpady (wg kalkulacji w łącznej kwocie 1.193.352,00 zł, na którą składa się suma wartości 298.632,00 zł i 894.720,00 zł) będą wyższe o 461,63 zł od planowanych kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi (zgodnie z kalkulacją jest to kwota 1.192.890,37 zł). Wynika z tego, że w zakresie planowanych wielkości, system nie bilansuje się o wskazaną kwotę.

Zgodnie z przepisami art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

- 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną 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.

Z kolei zgodnie z art. 6r ust. 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Na kanwie tych uregulowań należy wskazać, że gmina powinna przeprowadzić na tyle rzetelnie i wnikliwie kalkulację wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, aby uzyskany z nich dochód pozwalał na regulowanie zobowiązań gminy wynikających z kosztów ponoszonych na utrzymanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Zdaniem Kolegium Izby, bilans funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi powinien co do zasady przewidywać wysokość dochodów z tytułu wnoszonych opłat w wysokości równej wysokości kosztów ponoszonych na utrzymanie systemu (dochody = koszty).

Ustawodawca przewiduje możliwość dofinansowywania systemu gospodarowania odpadami z dochodów własnych gminy, o czym jest mowa w art. 6r ust 2da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (koszty>dochody), lecz nie dopuszcza do sytuacji, w której gmina czerpie zyski z prowadzonej przez siebie działalności w tym zakresie (dochody>koszty).

Pogląd wyrażony przez Kolegium Izby znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych i tak np. z wyroku NSA z dnia 25 lipca 2023 r. III FSK445/23 wynika, cyt. „rada gminy, która podejmuje uchwałę w przedmiocie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki, aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (...) prawidłowo skalkulowana opłata nie powinna stanowić źródła dodatkowych zysków gminy.”.

Prawidłowo 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 (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 stycznia 2014 r. I SA/Bk 524/13; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r. I SA/Gd 1477/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 listopada 2018 r. I SA/GI 727/18; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2019 r. I SA/OI 334/19).

Obowiązek prowadzenia przez gminę (związek międzygminny) odrębnego rachunku dochodowego dla środków pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest związany z celowym przeznaczeniem środków na nim gromadzonych. Zgodnie bowiem z art. 6r ust. 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ustawowe określenie przeznaczenia środków pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie tylko wyklucza możliwość ich wykorzystania na pokrycie kosztów realizacji innych zadań gminnych, lecz także determinuje wysokość stawki opłaty, którą rada gminy jest zobowiązana określić na podstawie art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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.

Reasumując, Kolegium Izby stoi na stanowisku, że kalkulując stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości wskazującej na możliwość generowania wyższych dochodów z tytułu wnoszonych opłat niż kosztów ponoszonych na utrzymanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, Rada Gminy w Orońsku naruszyła w sposób istotny przepisy art. 6k ust. 2 w związku z art. 6r ust. 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto w § 1 ust. 1 badanej uchwały ustalono, cyt. „Dokonuje się wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w taki sposób, że w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty określonej w punkcie 2 lub 3.”.

W pkt 2 ustalono miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości 23,00 zł od jednej osoby zamieszkującej daną nieruchomość.

Natomiast w pkt 3 określono zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, o których mowa w punkcie 2, kompostujących bioodpady, stanowiące odpady komunalne, w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych tj. 3,00 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość.

Z powyższego wynika, iż stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi została określona tylko w pkt 2. Dodatkowe odesłanie do pkt.3 jest nietrafione, ponieważ w tej jednostce redakcyjnej nie określa się stawki.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała, a zawarte w niej regulacje winny być sformułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący żadnych wątpliwości (tak: wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20).

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowiło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski