



## **Uchwała Nr 138/VIII/2023**

### **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach**

**z dnia 16 marca 2023 r.**

**w sprawie uchwały Nr LIII/827/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 23 lutego 2023 r. zmieniająca Uchwałę Nr XVL/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

#### **§ 1.**

Stwierdza się nieważność uchwały Nr LIII/827/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 23 lutego 2023 r. zmieniającej uchwałę Nr XVL/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 5 w związku z art. 6j ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r., poz. 2519 z późn. zm.) oraz w związku z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) polegającego na nieuprawnionym zróżnicowaniu stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od powierzchni użytkowej lokalu, w którym prowadzona jest działalność.

#### **§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr LIII/827/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 23 lutego 2023 r. zmieniająca uchwałę Nr XVL/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 24 lutego 2023 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 134/VIII/2023 z dnia 16 marca 2023 r. wszczęło postępowanie nadzorcze wobec tej uchwały. Badanie nadzorcze podjętej

uchwały organu stanowiącego gminy przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby dniu 16 marca 2023 r. Posiedzenie przeprowadzono w zdalnym trybie obradowania, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 15 zzz ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu nie uczestniczyli przedstawiciele organów Miasta Wisła.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny:

W dniu 23 lutego 2023 r. Rada Miasta Wisła podjęła uchwałę Nr LIII/827/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 23 lutego 2023 r. zmieniającą uchwałę Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W podstawie prawnej uchwały powołano się na art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 6c ust. 2 i 3, art. 6j ust. 1 pkt 3, ust. 2a, 4 i 5, art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 3, art. 6l ust. 1 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.), mając na uwadze art. 4 ust. 1, art. 5 i art. 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz.U. 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.).

W § 1 uchwały postanowiono o uchyleniu dotychczasowego brzmienia §2a ust. 3 i 4 uchwały zmienianej i nadaniu mu nowego brzmienia o treści cyt.:

„3. Ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za każdy metr kwadratowy powierzchni lokalu wskazanego w ust. 2 pkt 1 lit. b w wysokości: 1,32 zł miesięcznie z zastrzeżeniem, że dla powierzchni lokalu przekraczającej 100 m<sup>2</sup> (tj. od nadwyżki powierzchni ponad 100m<sup>2</sup>) stawka wynosi 0,90 zł miesięcznie.

4. Ustala się stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, za każdy metr kwadratowy powierzchni lokalu wskazanego w ust. 2 pkt 1 lit. b w wysokości czterokrotności stawki określonej w ust. 3, tj. 5,28 zł miesięcznie z zastrzeżeniem, że dla powierzchni lokalu przekraczającej 100 m<sup>2</sup> (tj. od nadwyżki powierzchni ponad 100m<sup>2</sup>) stawka wynosi 3,60 zł miesięcznie.”.

W § 2 uchwały wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta Wisła, w § 3 określono, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz publikacji

w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Wisła, natomiast w § 4 zamieszczono zapis terminie wejścia w życie tego aktu stanowiąc, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2023 roku.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Prowadząc badanie zgodności z prawem podjętych uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego organ nadzoru kieruje się regulacją zawartą w art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z ust. 1 tegoż art. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei art. 91 ust. 4 tej ustawy stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Dokonując interpretacji pojęcia sprzeczności z prawem należy zestawiać wyżej przytoczone regulacje przepisu art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 tej ustawy, co powoduje, że sankcja nieważności może być zastosowana jedynie w przypadku stwierdzonego istotnego naruszenia prawa.

Przedmiotem prowadzonego badania nadzorczego jest uchwała Nr LIII/827/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 23 lutego 2023 r. zmieniająca uchwałę Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwała została podjęta na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r., poz. 2519 z późn. zm.), zwanej w dalszej treści „ustawą”. W treści podstawy prawnej uchwały Rady Miasta Wisła wskazano następujące przepisy tej ustawy:

- art. 6c ust. 2 i ust. 3, w następującym brzmieniu:

„Art. 6c. 2. Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne,

3. Uchwała, o której mowa w ust. 2, może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości, w szczególności nieruchomości na których jest prowadzony określony rodzaj działalności”;

- art. 6j ust.1 pkt 3, ust. 2a, ust. 4 i ust. 5, w następującym brzmieniu:

„art. 6j. 1. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

3) powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.),

2a. Rada gminy może zróżnicować stawki opłat, o których mowa w ust. 1 i 2, w zależności od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, liczby osób lub ilości zużytej wody w gospodarstwie domowym, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także

od rodzaju zabudowy lub od faktu objęcia nieruchomości uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1. Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłat.

4. W przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1-3,

5. W przypadku nieruchomości, o których mowa w ust. 4, rada gminy może podjąć 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”.

- art.6k ust. 1 pkt 1, w następującym brzmieniu:

„Art. 6k. 1. Rada gminy, w drodze uchwały:

1) dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy;

3. Rada gminy określi stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, 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”.

Art. 6l ust.1, w następującym brzmieniu:

„Art. 6l. 1. Rada gminy określi, biorąc pod uwagę warunki miejscowe, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym wskazanie czy opłatę uiszcza się z dołu czy z góry”.

Na mocy § 1 badanej uchwały wprowadzono różnicowanie wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od powierzchni lokalu użytkowego, na której prowadzona jest działalność, określając je w następującej wysokości: 1,32 zł miesięcznie za każdy metr kwadratowy, z zastrzeżeniem, że dla powierzchni lokalu przekraczającej 100 m<sup>2</sup> stawkę opłaty ustala się w wysokości 0,90 zł miesięcznie.

Analogicznie w przypadku, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, to wówczas następuje różnicowanie stawek odpowiednio w wysokościach 5,28 zł miesięcznie za każdy metr kwadratowy, a dla powierzchni lokalu użytkowego przekraczającej 100 m<sup>2</sup> stawka wynosi 3,60 zł miesięcznie.

Kwestią bezsporną w analizowanym stanie faktycznym i prawnym jest fakt, iż podjęta uchwała stanowi akt prawa miejscowego i winna spełniać wszystkie wymogi dotyczące zasad tworzenia takich aktów.

Uchwała dotyczy ustalania wysokości stawki opłaty dla tzw. nieruchomości mieszanych, tj. nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1 ustawy - tj. nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2, - tj. nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Podstawowym sposobem obliczania opłaty dla takich nieruchomości jest metoda uregulowana w art. 6j ust. 4 ustawy, zgodnie z którą opłata za gospodarowanie odpadami stanowi sumę opłat obliczonych na podst. art. 6j ust 1-3. Z tej regulacji wynikają następujące konsekwencje:

- opłatę dla części nieruchomości na której zamieszkują mieszkańcy ustala się zgodnie z wybraną metodą na podstawie ww. art. 6j ust. 1, 2 lub 3, tj. odpowiednio od liczby mieszkańców, ilości zużytej wody lub powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, albo metody od gospodarstwa domowego, przy czym - na podst. art. 6j ust. 2a ustawy - w przypadku tych metod - dla części nieruchomości na której zamieszkują mieszkańcy - rada gminy może zróżnicować stawki opłat, o których mowa w ust. 1 i 2, w zależności od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, liczby osób lub ilości zużytej wody w gospodarstwie domowym, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy lub od faktu objęcia nieruchomości uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1. oraz rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłat,
- opłatę dla części nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy ustala się jako 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 - tj. stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.

Badaną uchwałą Rada Miasta Wisła skorzystała z delegacji ustawowej sformułowanej w art. 6j ust. 5 ustawy, który umożliwia zmodyfikowanie podstawowego sposobu ustalania opłat od nieruchomości mieszanych. Zgodnie tym przepisem, rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości w sposób następujący: dla części nieruchomości na której zamieszkują mieszkańcy opłatę ustala się zgodnie z wybraną metodą na podstawie art. 6j ust. 1, 2 lub 3, tj. odpowiednio od liczby mieszkańców, ilości zużytej wody lub powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, albo metody od gospodarstwa domowego, natomiast w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której prowadzona jest działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu.

Na mocy uchwały zmienianej tj. uchwały Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2023 r. poz. 167) na terenie Miasta Wisła obowiązywała regulacja, zgodnie z którą ustalono, że od części nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy opłata za gospodarowanie odpadami

komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki ustalonej opłaty - tj. 31 zł miesięcznie od każdej osoby zamieszkującej nieruchomość, natomiast od części nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, iloczyn powierzchni lokalu użytkowego oraz stawki opłaty - w wysokości 1,32 zł za każdy m<sup>2</sup> miesięcznie.

Równocześnie ustalono stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, odpowiednio w wysokości 124 zł miesięcznie od każdej osoby zamieszkującej nieruchomość oraz w wysokości 5,28 zł miesięcznie za każdy m<sup>2</sup> powierzchni lokalu użytkowego, tj. w wysokości czterokrotności ww. stawek podstawowych.

Badaną uchwałą Rada Miasta Wisła zmodyfikowała dotychczasowy sposób ustalania opłat od tzw. nieruchomości mieszanych (w części, na której nie zamieszkują mieszkańcy). W ocenie Kolegium Izby przepis art. 6j ust. 5 ustawy stanowi odstępstwo od ogólnej normy wskazującej na sposób obliczenia opłaty od tzw. nieruchomości mieszanej i winien być interpretowany w sposób ścisły. Przede wszystkim ustawodawca nie wskazał w tym zakresie możliwości różnicowania stawek opłaty od powierzchni użytkowej lokalu, na której prowadzona jest działalność. Taka możliwość w ustawie jest przewidziana wyłącznie dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zgodnie z art. 6j ust. 2a ustawy, gdzie istnieje m.in. możliwość różnicowania stawek opłaty od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego. Stosownego odesłania w treści ustawy nie zastosowano w stosunku do lokalu, w którym nie zamieszkują mieszkańcy, a jest prowadzona działalność.

Przywołany w podstawie prawnej przepis art. 6j ust. 5 ustawy stanowi delegację ustawową dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wydania aktu prawa miejscowego i winien być interpretowany w powiązaniu z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Regulacja powyższa stanowi przejaw konstytucyjnej zasady uregulowanej w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Z utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, wydawanych wobec podejmowanych aktów prawa miejscowego, wynika jednoznaczne wskazanie, że uchwalając akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy musi uwzględnić, że ten akt winien być wydany nie tylko na podstawie ustawy, ale i w granicach w niej przewidzianych.

Ponieważ podjęta Rady Miasta Wisła uchwała stanowi akt prawa miejscowego to winna spełniać wszystkie wymogi dotyczące tworzenia takich aktów. W związku z tym, że powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 6j ust. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący, treść podjętego aktu musi być weryfikowana przede wszystkim w oparciu o ścisłą wykładnię językową i nie może prowadzić do objęcia zakresem

upoważnienia materii w nim niewymienionych, w drodze wykładni celowościowej. Treść tego przepisu nie uprawnia rady gminy do różnicowania stawek opłaty w zależności od powierzchni użytkowej lokalu w której prowadzona jest działalność. Ustawa nie precyzuje, jakiego rodzaju działalności dotyczy ten przepis, jednakże z całą pewnością regulacja ta odnosi się do niezamieszkałej części nieruchomości, a różnicowanie stawek opłaty - w zależności od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego - przewidziano w ustawie jedynie w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy – zgodnie z art. 6j ust. 2a ustawy. Nie ma zatem podstaw do odpowiedniego stosowania regulacji odnoszącej się do części nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, w stosunku do części niezamieszkałej.

Z powyżej przytoczonych względów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło nieważność badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium**

Daniel Kołodziej