

Uchwała nr 150/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 16 grudnia 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały nr IX/54/2024 Rady Gminy Solec – z dnia 29 listopada 2024 roku w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Ewa Midura (sprawozdawca), Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

na podstawie 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 2023 r. poz. 1325 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdza nieważność § 3 ust. 3 i 4 uchwały nr IX/54/2024 Rady Gminy Solec – Zdrój z dnia 29 listopada 2024 roku w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z powodu naruszenia art. 6j ust. 3e pkt 3 w związku z ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.) oraz z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Uzasadnienie

Uchwała nr IX/54/2024 Rady Gminy Solec – Zdrój z dnia 29 listopada 2024 roku w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 29 listopada 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 16 grudnia 2024 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Żaden z przedstawicieli Gminy Solec nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium w wyznaczonym terminie badania przedmiotowej uchwały.

Analiza uchwały nr IX/54/2024 Rady Gminy Solec – Zdrój przeprowadzona z uwzględnieniem przepisów dotyczących wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zawartych w w.w. ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzi w ocenie Kolegium RIO w Kielcach do wniosku, że wskazane w sentencji niniejszej uchwały regulacje przyjęte uchwałą nr IX/54/2024 to jest § 3 ust. 3 i 4 tej uchwały wymagają stwierdzenia nieważności i tym samym wyeliminowania z obrotu prawnego. Przepisy te są bowiem nieprecyzyjne i niejednoznacznie wyrażają intencje prawodawcy to jest Rady Gminy Solec – Zdrój co do tego jak w okolicznościach wskazanych w tej części uchwały ustalać zużycie wody będące jedną z podstaw ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na wstępie należy wskazać, że w kręgu adresatów uchwały nr IX/54/2024 będącej aktem prawa miejscowego znajdują się dwie grupy podmiotów :

1/ właściciele nieruchomości zamieszkałych, jak również

2/ właściciele nieruchomości w części zamieszkałych oraz w części niezamieszkałych, na których prowadzona jest działalność gospodarcza świadczona w obiektach zgłoszonych do ewidencji wymienionej w art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych lub działalność gospodarcza prowadzona w zakresie działalności szpitali (PKD 86.10.Z), pozostałego zakwaterowania (PKD 55.90.Z), obiektów noclegowych turystycznych i miejsc krótkotrwałego zakwaterowania (PKD 55.20.Z).

Nadmienić w tym miejscu należy, iż o objęciu systemem odbioru odpadów komunalnych przez gminę również drugiej grupy podmiotów to jest właściciele nieruchomości, na których powstają odpady komunalne w części zamieszkałych oraz w części niezamieszkałych, na których prowadzona jest w.w. działalność Rada Gminy Solec-Zdrój postanowiła odrębną uchwałą z dnia 29 listopada 2024 roku nr IX/53/2024 podjętą na podstawie art. 6c ust. 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Również odrębną uchwałą nr IX/55/2024 z dnia 29 listopada 2024 roku Rada Gminy Solec-Zdrój ustaliła wysokość stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ponieważ uchwała IX/54/2024 reguluje kwestie samego wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi a uchwała nr IX/55/2024 reguluje wysokość stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi to uchwały te są z sobą ściśle powiązane. Jednym z warunków uznania zgodności z prawem uchwały nr IX/54/2024 (ale też uchwały nr IX/55/2024) jest więc to aby na podstawie norm zawartych w obydwu tych uchwałach możliwe było obliczenie miesięcznej wysokości tej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez podmioty zobowiązane (to jest właściciele w.w. nieruchomości) do uiszczania tej opłaty.

Analizując przedmiotową uchwałę nr IX/54/2024 Kolegium RIO w Kielcach na podstawie § 1 tej uchwały stwierdziło, że podstawą ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy jest liczba mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość pomnożona przez ustaloną (w odrębnej uchwale nr IX/55/2024) stawkę opłaty.

Z kolei dla nieruchomości stanowiących własność drugiej grupy podmiotów - to jest w części zamieszkałych oraz w części niezamieszkałych, na których prowadzona jest działalność gospodarcza świadczona w obiektach zgłoszonych do ewidencji wymienionej w art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych lub działalność gospodarcza prowadzona w zakresie działalności szpitali (PKD 86.10.Z), pozostałego zakwaterowania (PKD 55.90.Z), obiektów noclegowych turystycznych i miejsc krótkotrwałego zakwaterowania (PKD 55.20.Z) - na podstawie § 2 podstawą ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest ilość m³ zużytej wody z danej nieruchomości pomnożonej przez ustaloną (w odrębnej uchwale nr IX/55/2024) stawkę opłaty .

Zważywszy na wybór metody określonej w § 2 uchwały nr IX/54/2024 Rada Gminy w Solcu Zdroju w § 3 w.w uchwały określiła również sposób ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności sposób ustalania ilości zużytej wody w przypadku braku wodomierza lub w przypadku nieruchomości, dla których brak jest odpowiednich danych dotyczących ilości zużytej wody lub odliczania wody zużytej na określone cele.

W § 3 w.w uchwały nr IX/54/2024 Rada Gminy w Solcu - Zdroju postanowiła, że :

1. Zużycie wody będące podstawą ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w § 2, stanowi opomiarowane zużycie wody z nieruchomości za rok poprzedni (opłaty w 2025 r. na podstawie zużycia wody za 2024 r. i odpowiednio w latach następnych), ustalone w

oparciu o wodomierz główny, z wyłączeniem wody zużytej na cele ogrodnicze, odrębnie opomiarowanej.

2. W przypadku nieruchomości niewyposażonej w wodomierz główny, lub w przypadku nieruchomości, dla których brak jest odpowiednich danych dotyczących ilości zużytej wody ilość zużytej wody ustala się na podstawie przeciętnej normy zużycia wody wynoszącej 3 m³ miesięcznie na osobę przebywającą na nieruchomości.

3. W przypadku różnicy pomiędzy stanem wodomierza głównego, a sumą odczytów z podliczników na nieruchomości, różnicę należy rozliczyć odpowiednio (udziałami w nieruchomości/ liczbą osób przebywających na nieruchomości/liczbą lokali na nieruchomości/w inny przyjęty sposób).

4. W przypadku gdy na nieruchomości wielolokalowej, część lokali jest nieopomiarowana, podstawą ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dla właścicieli nieopomiarowanych lokali przyjmowana jest przeciętna norma zużycia wody, wynosząca 3 m³ miesięcznie na osobę w lokalu, powiększona o odpowiednio rozliczoną różnicę pomiędzy odczytem wodomierza głównego, a zużyciem wody w poszczególnych lokalach w odniesieniu do całej nieruchomości.

5. W przypadku nabycia nieruchomości podstawą ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, do końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło nabycie nieruchomości jest przyjmowana przeciętna norma zużycia wody wynosząca 3 m³ miesięcznie na osobę przebywającą na nieruchomości.

W ocenie Kolegium RIO w Kielcach normy zawarte w § 3 ust. 3 i 4 w.w. uchwały nr IX/54/2024 nie są precyzyjne i jednoznaczne - przez co czynią niemożliwym ustalenie na ich podstawie zużycia wody na nieruchomości i co za tym idzie ustalenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w okolicznościach wskazanych w tych przepisach.

Dokonując oceny prawnej tej części uchwały Kolegium RIO w Kielcach stwierdza co następuje:

Kwestie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jak również ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi regulują przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – w tym zważywszy na treść badanej uchwały nr IX/54/2024 w szczególności:

- art. 6j ust. 1 w.w. ustawy zgodnie z którym w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, (nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy) opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub

2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub

3) powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.),

- oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 w.w. ustawy.

-art. 6 j ust. 3a w.w. ustawy - zgodnie z którym w przypadku nieruchomości, o której mowa w ust. 3 (a więc nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy), na której są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1944), dopuszcza się, aby opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiła iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 3 w.w. ustawy.

Art. 6 j ust.3e pkt 1 i 3 w.w. ustawy- zgodnie z którym w przypadku wyboru przez radę gminy metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w ust. 1 pkt 2 (czyli ilości zużytej wody z danej nieruchomości) i ustalenia opłaty na podstawie art. 6 j ust. 3a rada gminy w uchwale, o której mowa w art. 6k ust. 1, określa sposób ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności sposób ustalania ilości zużytej wody w przypadku braku wodomierza lub w przypadku nieruchomości, dla których brak jest odpowiednich danych dotyczących ilości zużytej wody, lub odliczania wody zużytej na określone cele.

A zatem Rada Gminy Solec - Zdrój decydując się na podstawie art. 6j ust. 3a ww. ustawy na wybór w § 2 uchwały nr IX/54/2024 metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako iloczynu ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty była zobowiązana wykonać również dyspozycję art. 6j ust. 3e w.w. ustawy.

Jednakże tworząc przepisy prawa miejscowego – szczególnie mające skutki fiskalne - organ stanowiący powinien stosować się do zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Zgodnie z § 6 załącznika do tego rozporządzenia przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy – przy czym na podstawie § 143 tego załącznika zasada wyrażona w § 6 ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego.

W ocenie Kolegium RIO w Kielcach Rada Gminy Solec Zdrój nie zrealizowała prawidłowo wymogów art. 6 j ust.3e pkt 3 w.w. ustawy bowiem treść § 3 ust. 3 i 4 w.w. uchwały nr IX/54/2024 nie jest jednoznaczna i zrozumiała dla adresatów tych norm.

Nie wiadomo na podstawie § 3 ust. 3 co oznacza to aby rozliczyć „odpowiednio” różnicę pomiędzy stanem wodomierza głównego, a sumą odczytów z podliczników na nieruchomości i w jaki sposób rozliczać tę różnicę udziałami w nieruchomości, liczbą osób przebywających na nieruchomości, liczbą lokali na nieruchomości , czy w niesprecyzowany w uchwale „inny przyjęty sposób”. Również nie wiadomo na podstawie § 3 ust. 4 do jakiej osoby w lokalu miałyby mieć zastosowanie przeciętna norma zużycia wody, wynosząca 3 m³ miesięcznie i jak ustalać normę „powiększoną o odpowiednio rozliczoną różnicę”.

Na zakończenie podkreślić należy, że celem podjęcia uchwały nr IX/54/2024 było dokonanie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Adresaci tej uchwały, którymi są właściciele nieruchomości objęci na terenie Gminy Solec – Zdrój systemem odbioru odpadów przez Gminę, którzy zarazem są zobowiązani do zapłaty w.w. opłaty powinni bez żadnych wątpliwości wiedzieć w jaki sposób w określonych w § 3 ust. 3 i 4 okolicznościach ma być ustalone zużycie wody – mające przecież bezpośredni wpływ na wysokość ponoszonej opłaty.

Uchwały podejmowane przez organy samorządowe, zwłaszcza w sferze danin publicznoprawnych muszą zawierać przepisy sformułowane precyzyjnie i w sposób uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W ocenie Kolegium RIO w Kielcach niedopuszczalne więc jest takie zredagowanie przepisów prawa miejscowego, które pozwala na uznaniowy zakres swobody przy ustalaniu opłaty za gospodarowanie odpadami.

Reasumując: zważywszy na stwierdzone w toku postępowania nadzorczego wady prawne uchwały Nr 741/XCIII/24 w odniesieniu do treści § 3 ust. 3 i 4 konieczne jest stwierdzenie nieważności tej części uchwały - w związku z czym postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka