

Uchwała Nr 39.424.2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 16 grudnia 2021 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LVII/1749/2021 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 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 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, uchwała, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LVII/1749/2021 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, tj. § 1 ust. 2 i § 4 pkt 1 – 5, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 2 oraz ust. 2a, a także art. 6k ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Miastu Stołecznemu Warszawa 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 19 listopada 2021 r. została przesłana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LVII/1749/2021 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

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

W § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta Stołecznego Warszawy dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, cyt. *„Dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy dokonuje się wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego”*.

Następnie w § 1 ust. 2 badanej uchwały Rada Miasta Stołecznego Warszawy postanowiła, cyt. *„Ustala się stawkę opłaty od gospodarstwa domowego w nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym w zależności od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego:*

- 1) do 30,00 m² – w wysokości 52,00 zł;*
- 2) od 30,01 m² do 40,00 m² – w wysokości 77,00 zł;*
- 3) od 40,01 m² do 60,00 m² – w wysokości 88,00 zł;*
- 4) od 60,01 m² do 80,00 m² – w wysokości 94,00 zł;*
- 5) od 80,01 m² – w wysokości 99,00 zł.”*

Z kolei w § 4 pkt 1-5 badanej uchwały Rada Miasta Stołecznego Warszawy określiła, cyt. *„stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia*

obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, w wysokości dwukrotnej wysokości stawek opłaty określonych:

- 1) w § 1 ust. 2 pkt 1 – w wysokości 104,00 zł;
- 2) w § 1 ust. 2 pkt 2 – w wysokości 154,00 zł;
- 3) w § 1 ust. 2 pkt 3 – w wysokości 176,00 zł;
- 4) w § 1 ust. 2 pkt 4 – w wysokości 188,00 zł;
- 5) w § 1 ust. 2 pkt 5 – w wysokości 198,00 zł;”.

W art. 6j ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawodawca przyznał radzie gminy możliwość wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, jako:

- iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 (dalej zwanej: stawki),
- lub iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki,
- lub iloczyn powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.) oraz stawki.

Zgodnie z art. 6j ust. 2 tej ustawy, rada gminy może uchwalić stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Zauważyć należy, że ustawa dopuszcza stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat za obszary gminy.

Zgodnie z art. 6j ust. 2a ustawy, 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.

Powyższe oznacza, że przepis art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przyznaje radzie gminy możliwość zróżnicowania stawki opłat 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,
- od rodzaju zabudowy lub od faktu objęcia nieruchomości uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1.

W ocenie Kolegium z ustalonego stanu prawnego wynika zatem, że opłata może być określana według metod wybranych przez radę gminy spośród czterech wskazanych w art. 6j ust. 1 i ust. 2 ustawy, zaś stawki opłat mogą być zróżnicowane w oparciu o wybrane kryteria, o których mowa art. 6j ust. 2a ustawy, z tym, że w przypadku **gospodarstw domowych ustawa dopuszcza różnicowanie stawki opłat w oparciu o kryterium liczby osób lub ilości zużytej wody** oraz odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich tudzież od rodzaju zabudowy lub od faktu objęcia nieruchomości uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1.

Mając powyższe na uwadze Kolegium wskazuje na tożsamość (zbieżność przedmiotową) metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o powierzchnię użytkową lokalu mieszkalnego oraz kryterium zróżnicowania stawki opłat, o których mowa w ust. 1 i 2, w zależności od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego. W badanym stanie faktycznym Rada różnicując stawkę opłaty od powierzchni użytkowej lokalu, *de facto* zastosowała metodę przewidzianą wprost w przepisie art. 6j ust. 1 pkt 3 ustawy a nie metodę, o której mowa w art. 6j ust. 2 ustawy. Taki zabieg jest w ocenie Kolegium *contra legem*.

W § 1 ust. 2 badanej uchwały Rada Miasta Stołecznego Warszawy przyjęła metodę ustalania opłaty od gospodarstwa domowego w nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym. Tym samym Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie skorzystała z możliwości wyboru metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 3 ustawy [od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.)]. Przy wybranej przez organ

stanowiący metodzie (tj. od gospodarstwa domowego), Rada Miasta Stołecznego Warszawy zastosowała - w § 1 ust. 2 badanej uchwały - kryterium zróżnicowania stawki w nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym w zależności od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, czym - w ocenie Kolegium Izby - istotnie naruszyła art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 2 oraz ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W oparciu o art. 6k ust. 3 ww. ustawy, Rada Miasta Stołecznego Warszawy określiła również - w § 4 badanej uchwały - stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. Kolegium Izby zwraca uwagę, że stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 badanej uchwały skutkuje konsekwentnie stwierdzeniem nieważności § 4 pkt 1 – 5 badanej uchwały (który określa stawki opłaty podwyższonej).

Ponadto w § 1 ust. 2 pkt 1 i 2 badanej uchwały Rada Miasta Stołecznego Warszawy uchwaliła stawkę opłaty od gospodarstwa domowego w nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym w zależności od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego:

1) do 30,00 m² – w wysokości **52,00 zł**;

2) od 30,01 m² do 40,00 m² – w wysokości **77,00 zł**,

a w § 4 pkt 1 i 2 badanej uchwały uchwaliła stawki opłaty podwyższonej:

1) dla lokalu mieszkalnego do 30 m² – **104,00 zł**;

2) dla lokalu mieszkalnego od 30,01 m² do 40 m² – **154,00 zł**.

Zgodnie z art. 6k ust. 2a pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dla metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 ustawy (od gospodarstwa domowego) stawka opłaty nie może przekroczyć stawki maksymalnej tj. 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za gospodarstwo domowe, natomiast w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 3 ustawy (od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.)), stawka opłaty nie może być wyższa niż 0,08% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem w 2020 r. (M. P. z 2021 r. poz. 314) przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2020 r. wyniósł 1919 zł.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że ww. uchwalone stawki opłaty są wyższe od stawek obliczonych wg metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 3 ustawy (od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.)), dla maksymalnych wielkości powierzchni przyjętych w § 1 ust. 2 badanej uchwały, które powinny stanowić odpowiednio:

1) dla lokalu do 30 m² - **46,05 zł**;

2) dla lokalu od 30,01 m² do 40 m² - **61,40 zł**

i konsekwentnie przyjętych w § 4 pkt 1 i 2:

1) dla lokalu do 30 m² – **92,10 zł**,

2) dla lokalu od 30,01 m² do 40 m² – **122,80 zł**.

Rada Miasta Stołecznego Warszawy posiada, wynikające z przepisów ustawy, uprawnienie do zastosowania więcej niż jednej metody oraz stosowania łącznie różnych kryteriów różnicujących stawki opłat, przy czym - uchwalając przepisy prawa miejscowego w ww. zakresie - zobowiązana była do regulacji kompletnych, spójnych, jednoznacznych, wyczerpujących i nie budzących wątpliwości, w tym nie prowadzących do obejścia prawa (por. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, publ. OSS 1996/3/91).

Mając na względzie powyższe ustalenia, Kolegium Izby doszło do przekonania, iż Rada Miasta Stołecznego Warszawy, uchwalając stawki opłaty według przyjętych założeń, nie była uprawniona do uchwalenia stawek, w wysokości, które prowadziłyby do obejścia ograniczenia ich wysokości określonego dla metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 3 ustawy, tj. wyższych od stawek

przewidzianych dla metody od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.).

Powyższe narusza w sposób istotny przepisy art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 2 oraz ust. 2a, a także art. 6k ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 maja 2005 r. III SA/Wa 1/05, Lex nr 171389 stwierdził, cyt. *„czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, które z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. (...) obejście prawa oznacza, że wszystkie czynności dokonane przez strony są jawne, a skutki przez nie wywołane – pożądane, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”*.

Z podanych powodów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski