

Uchwała nr 3/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 14 stycznia 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 273.XXVI.2020
z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie
odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty

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 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 273.XXVI.2020 z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty — z powodu istotnego naruszenia § 35 uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 61.VII.2019 z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie Statutu Miasta Jelenia Góra (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2019 r. poz. 2229) oraz art. 6k ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 273.XXVI.2020 z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 15 grudnia 2020 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Jeleniej Góry — powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) oraz art. 6k ust. 1, 3 i 4a oraz art. 6j ust. 1 pkt 1, ust. 3, 3b i 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej „u.c.p.g.” — określiła metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy oraz ustaliła stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności dla nieruchomości niezamieszkałych oraz ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Rada ustaliła również zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

W badanej uchwale zawarto m.in. następujące regulacje:

„§ 1. 1. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty określonej w ust. 2 lub ust. 3.

2. Ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w ust. 1, w wysokości 35,20 zł miesięcznie.

3. Ustala się stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w wysokości trzykrotności stawki ustalonej w ust. 2, tj. 105,60 zł miesięcznie.

§ 2. 1. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym ustalonej w ust. 2.

2. Ustala się stawkę opłaty za pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, o której mowa w ust. 1:

- 1) w wysokości 3,17 zł/szt. — za pojemnik o pojemności 0,06 m³;
- 2) w wysokości 5,82 zł/szt. — za pojemnik o pojemności 0,11 m³;
- 3) w wysokości 6,34 zł/szt. — za pojemnik o pojemności 0,12 m³;
- 4) w wysokości 12,69 zł/szt. — za pojemnik o pojemności 0,24 m³;
- 5) w wysokości 58,20 zł/szt. — za pojemnik o pojemności 1,1 m³;

6) opłata za odbiór odpadów komunalnych z pojemników o innej pojemności niż wymienione w ppkt 1) do 5) wyliczona zostanie jako iloczyn objętości pojemnika (m³) oraz stawki wynoszącej 52,91 zł.

3. Ustala się stawkę opłaty podwyższonej za pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, o której mowa w ust. 1, jeżeli właściciel nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w wysokości trzykrotności stawki ustalonej w ust. 2, tj.:

- 1) w wysokości 9,51 zł/szt. — za pojemnik o pojemności 0,06 m³;
- 2) w wysokości 17,46 zł/szt. — za pojemnik o pojemności 0,11 m³;
- 3) w wysokości 19,02 zł/szt. — za pojemnik o pojemności 0,12 m³;
- 4) w wysokości 38,07 zł/szt. — za pojemnik o pojemności 0,24 m³;
- 5) w wysokości 174,60 zł/szt. — za pojemnik o pojemności 1,1 m³;

6) opłata za odbiór odpadów komunalnych z pojemników o innej pojemności niż wymienione w ppkt 1) do 5) wyliczona zostanie jako iloczyn objętości pojemnika (m³) oraz stawki wynoszącej 158,73 zł.

§ 3. 1. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jest opłatą ryczałtową.

2. Ustala się ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, o której mowa w ust. 1, w wysokości 181,90 zł na rok.

3. Ustala się ryczałtową stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w ust. 1, jeżeli właściciel nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w wysokości trzykrotności stawki ustalonej w ust. 2, tj. 545,70 zł na rok”.

Z ustaleń dokonanych przez Kolegium Izby w trybie nadzoru nad badaną uchwałą wynika, że zgodnie z § 34 i § 35 uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 61.VII.2019 z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie Statutu Miasta Jelenia Góra, Przewodniczący Rady Miejskiej Jeleniej Góry pismem PA.0002.26.2020 z dnia 2 grudnia 2020 r. zwołał XXVI sesję Rady Miejskiej Jeleniej Góry w zdalnym trybie obradowania w formie korespondencyjnej na dzień 8 grudnia 2020 roku. Porządek obrad wraz z projektami uchwał przekazany został w formie elektronicznej oraz zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Jelenia Góra. W trybie tym Przewodniczący Rady Miejskiej

skiej Jeleniej Góry przekazał radnym m.in. projekt uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty — druk nr 277.2020 wraz z uzasadnieniem. Projekt uchwały stanowiący druk 277.2020 zakładał dwie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy: iloczyn ilości zużytej wody na danej nieruchomości i ustalonej stawki za 1 m³ zużytej wody lub iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz ustalonej stawki za każdą osobę zamieszkującą daną nieruchomość. W treści § 1 ust. 1 projektu uchwały zawarto następujące zapisy:

„§ 1. 1. Dokonuje się wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku:

1) nieruchomości o charakterze zabudowy wielorodzinnej powyżej 3 lokali mieszkalnych w budynku, na której zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości o charakterze zabudowy wielorodzinnej powyżej 3 lokali mieszkalnych w budynku, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, opłata miesięczna za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określonej w ust. 2 pkt 1,

2) nieruchomości, na których 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 2019 r. poz. 238 z późn. zm.), opłata miesięczna za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określonej w ust. 2 pkt 1,

3) nieruchomości o charakterze zabudowy jednorodzinnej do 3 lokali mieszkalnych w budynku, na której zamieszkują mieszkańcy, opłata miesięczna za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określonej w ust. 2 pkt 2,

4) nieruchomości o charakterze zabudowy jednorodzinnej do 3 lokali mieszkalnych w budynku, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, opłata miesięczna za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, stanowi sumę opłat obliczonych:

a) dla części nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy — jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określonej w ust. 2 pkt 2;

b) dla części nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy — jako iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określonej w § 2 ust. 2”.

Z uzasadnienia do projektu uchwały wynikało, że przy obliczeniu stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, wzięto pod uwagę:

- koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami,
- szacowaną ilość zużytej wody przez osoby zamieszkujące nieruchomość o charakterze zabudowy wielorodzinnej powyżej 3 lokali mieszkalnych w budynku oraz w hotelach,
- szacowaną liczbę osób zamieszkujących nieruchomość o charakterze zabudowy jednorodzinnej do 3 lokali mieszkalnych w budynku.

Wskazano również zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz sposób wyliczenia zwolnienia w części z opłaty za gospoda-

rowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych mieszkalnymi budynkami jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

Z uzasadnienia wynikało ponadto, że przy obliczaniu stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości niezamieszkałych wzięto pod uwagę zapis art. 6k ust. 2a pkt 5 u.c.p.g., stanowiący, że maksymalna stawka opłaty za pojemnik o pojemności 1100 l wynosi 3,2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem. W ślad za powyższym przyjęto stawki w wysokościach maksymalnych. Do obliczenia stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przyjęto, że stawka nie może przekroczyć 10% miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem i również wprowadzono stawkę maksymalną.

Prezydent Miasta Jeleniej Góry w dniu 4 grudnia 2020 r. (tj. 3 dni przed planowaną sesją) wniósł autopoprawkę do projektu uchwały według druku nr 277.2020. W drodze autopoprawki dokonano zmiany metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a § 1 projektu uchwały otrzymał brzmienie:

„§ 1. 1. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty określonej w ust. 2 lub ust. 3.

2. Ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w ust. 1, w wysokości 35,20 zł miesięcznie.

3. Ustala się stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny w wysokości trzykrotności stawki ustalonej w ust. 2, tj. 105,60 miesięcznie”.

Porównanie treści § 1 w brzmieniu pierwotnym z treścią nadaną autopoprawką wskazuje ponadto na dokonanie zmiany metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których 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 — z iloczynu ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki za 1 m³ zużytej wody na iloczyn liczby pojemników, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności. Paragraf 2 projektu uchwały otrzymał brzmienie: „Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonej w ust. 2”.

Dokonano również zmiany uzasadnienia do projektu uchwały, w którym wskazano na czynniki wpływające na wzrost kosztów systemu gospodarowania odpadami. Przedstawiono prognozowaną wysokość kosztów systemu oraz przedstawiono kalkulację stawki dla nieruchomości zamieszkałych, która sprowadza się do ilorazu miesięcznych kosztów systemu gospodarowania odpadami przez liczbę mieszkańców. Niezmienione pozostały zapisy uzasadnienia dotyczące wyliczenia zwolnienia związanego z posiadaniem kompostownika, stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości niezamieszkałych oraz stawki opłaty dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Kolejną autopoprawką do projektu uchwały Prezydent Miasta Jeleniej Góry sprostował błędny zapis w kolumnie 1 tabeli nr 3 w uzasadnieniu do projektu.

W dniu 8 grudnia 2020 r. Rada Miejska Jeleniej Góry podjęła uchwałę w brzmieniu projektu według druku nr 277.2020 po autopoprawkach.

Badając uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Przesłanką decydującą o wadliwości prawnej przedmiotowej uchwały jest niezachowanie procedury wymaganej przepisami § 35 uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 61.VII.2019 z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie Statutu Miasta Jelenia Góra. Z przepisu tego wynika, że o sesji Rady Przewodniczący powiadamia pisemnie radnych co najmniej 5 dni przed terminem posiedzenia, wskazując miejsce, dzień i godzinę posiedzenia oraz dostarczając proponowany porządek obrad, materiały na sesję, a w szczególności projekty uchwał. W dniu 4 grudnia 2020 r. radnym miasta przedłożona została autopoprawka do projektu uchwały według druku nr 277.2020, którą dokonano zmiany metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami w stosunku do pierwotnej treści projektu. Wybór metody naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami obok ustalenia stawki opłaty stanowi istotę uchwały podejmowanej na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. Oznacza to, że nowa metoda powinna być procedowana w oparciu o nowy projekt uchwały, nie zaś wprowadzana autopoprawką, która w swojej istocie służyć może jedynie doprowadzeniu do poprawności projektu poprzez usunięcie usterki lub błędu, korektę bądź uzupełnienie, a nie jego głębokiej modyfikacji. Ponadto podjęcie uchwały ustalającej stawki w oparciu o nową metodę (wprowadzoną w tym przypadku autopoprawką) winno być poprzedzone przeprowadzeniem nowej, pełnej kalkulacji tych stawek.

Statut gminy jest aktem prawa o charakterze ustrojowym. Oprócz Konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym statut gminy jest najważniejszym aktem prawnym normującym ustrój gminy. Konstytucyjna zasada hierarchicznej budowy aktów prawnych pozwala zaliczyć statut do aktów prawa miejscowego, bowiem obowiązuje on wyłącznie na obszarze właściwej gminy. W doktrynie i orzecznictwie sądowo-administracyjnym za naruszenie prawa będące podstawą stwierdzenia nieważności aktu uznaje się naruszenie istotne, tj. uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Za istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzeń organu przyjmuje się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do ich podejmowania, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego — przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyroki NSA: z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97 i z dnia 8 lutego 1996 r. sygn. akt SA/Gd 327/95).

Stosownie do art. 6k ust. 2 pkt 1–4 u.c.p.g. 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 powyższych przepisów jednoznacznie wynika, że rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłaty za gospodarowanie opadami 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. 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. Rzetelna kalkulacja wysokości opłat powinna w szczególności uwzględniać liczbę mieszkańców gminy, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych oraz koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, na który składają się koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługi administracyjnej

tego systemu. Powyższe znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 listopada 2015 r. sygn. akt III SA/Po 610/15, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Bk 127/13 i wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2019 r. sygn. akt I SA/OI 334/19.

Z treści uzasadnienia do projektu przedmiotowej uchwały wynika natomiast, że kalkulacja stawek opłaty za gospodarowanie odpadami nie była pełna, ponieważ nie zawierała obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 6k ust. 2 pkt 1–4 u.c.p.g. W kalkulacji stawki dotyczącej nieruchomości zamieszkałych nie uwzględniono ilości wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych, wskazano jedynie na szacowaną w 2021 r. wielkość kosztów poszczególnych elementów systemu gospodarowania odpadami, wyliczoną w oparciu o bliżej nieokreśloną analizę ekonomiczną. W treści uzasadnienia pojawiła się rozbieżność dotycząca liczby mieszkańców miasta przyjętej w celu wyliczenia stawki opłaty dla nieruchomości zamieszkałych (63.292 osoby) oraz w celu wyliczenia zwolnienia z tytułu posiadania kompostownika (79.061 osób). Rozbieżność ta nie została wyjaśniona. W uzasadnieniu nie przedstawiono wysokości kosztów funkcjonowania systemu w odniesieniu do odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych. W kalkulacji nie odniesiono się również do przypadków, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności do tego, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo. Z wyjaśnień uzyskanych od gminy (pismo z dnia 5 stycznia 2021 r. znak GKO.6232.20.1.2021) wynika, że jedynym materiałem przedłożonym radnym, zawierającym informacje dotyczące kalkulacji stawek, był projekt uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty wraz z uzasadnieniem (druk nr 277.2020) uwzględniający autopoprawkę. W trakcie zwołanego w dniu 4 grudnia 2020 r. posiedzenia Komisji Gospodarki Komunalnej, w którym uczestniczyło 12 radnych, w tym 10 członków Komisji, dyskutowano m.in. na temat przeprowadzonych konsultacji społecznych, sposobu naliczenia i wysokości stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi, optymalizacji kosztów w MPGK, ulgi za kompostowanie własne, ilości przeprowadzonych kontroli w celu weryfikacji złożonych deklaracji, braku aplikacji IZ zakupionej dla MPGK. Protokół z posiedzenia Komisji nie zawiera jednak zapisu treści rozmów i ustaleń, a jedynie sygnalizację tematów poruszanych w czasie jego trwania. Opinia Komisji dotycząca projektu uchwały według druku nr 277.2020 po autopoprawce nie zawierała uzasadnienia, z którego wynikałoby, co brano pod uwagę przy jego ocenie, i ograniczała się jedynie do przedstawienia wyniku głosowania nad tym projektem. Z informacji przekazanych przez gminę wynika także, że Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej w dniu 8 grudnia 2020 r. udzielił pisemnych odpowiedzi na pytania i wątpliwości zasygnalizowane na posiedzeniu Komisji przez trzech radnych. Wątpliwości te związane były z wyliczeniem stawki opłaty za gospodarowanie odpadami. Zdaniem Kolegium powyższe nie może być traktowane jako tożsame z przedstawieniem wszystkim radnym pełnej kalkulacji, zawierającej informacje umożliwiające zweryfikowanie prawidłowości proponowanych stawek opłaty. Kolegium uznało zatem, że przedmiotowa uchwała podjęta została z naruszeniem przepisów art. 6k ust. 2 pkt 1–4 u.c.p.g.

W dniu 13 stycznia 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęło pismo Prezydenta Miasta Jeleniej Góry znak SK.005.1.2021. W piśmie tym Prezydent przedstawił przebieg prac nad wyborem metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także opisał procedurę obowiązującą w Urzędzie Miasta Jelenia Góra, dotyczącą przygotowywania projektów uchwał Rady Miejskiej Jeleniej Góry, w tym zasady wnoszenia autopoprawek. W piśmie nie wykazano jednak, że proponowana w projekcie uchwały stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi była oparta o kalkulację spełniającą wymogi ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ani że kalkulacja taka została przedłożona Radzie Miejskiej w toku prac nad projektem uchwały.

Uwzględniając powyższe należy zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2015 r. sygn. akt II GSK 2101/13, z którego wynika, że skoro uchwała Rady, będąca aktem stosowania prawa administracyjnego, podlega kontroli sądowo-administracyjnej, to aby taka kontrola była możliwa do przeprowadzenia w pełnym zakresie, uchwała winna odzwierciedlać i prezentować proces stosowania prawa. Z uchwały lub też z jej uzasadnienia strona winna czerpać pełną, wszechstronną, zgodnie z prawem umotywowaną informację o swojej sytuacji prawnej — w zakresie prawa procesowego, jak i materialnego. Taka sytuacja, w ocenie Kolegium, nie ma

miejsca w niniejszej sprawie. Uzasadnienie przedmiotowej uchwały uniemożliwia poznanie motywów, jakimi kierowała się Rada, i nie pozwala na weryfikację przyjętego przez Radę rozwiązania w zakresie będącym przedmiotem uchwały, tj. ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższe, w ocenie Kolegium, uchybia wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadzie, w świetle której organy władzy publicznej muszą działać tak, by budować zaufanie do władzy publicznej, a temu zaufaniu sprzyja przejrzystość ich działania i wymóg motywowania aktów, w tym także uchwał.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby wskazuje, że zapisy § 2 ust. 2 pkt 6 i ust. 3 pkt 6 przedmiotowej uchwały, z których wynika, że opłata za odbiór odpadów komunalnych z pojemników o innej pojemności niż wymienione w pkt 1–5 (w § 2 ust. 2 i 3) wyliczona zostanie jako iloczyn objętości pojemnika (m³) oraz stawki wynoszącej odpowiednio 52,91 i 158,73 zł — są sprzeczne z zapisami art. 6j ust. 3 u.c.p.g. Z przepisu tego wynika, że w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkuje mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, oraz stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera delegacji dla rady gminy do stanowienia o metodzie ustalania opłaty dla nieruchomości niezamieszkałych. Przepisy art. 6k ust. 1 pkt 2 upoważniają organ stanowiący wyłącznie do ustalenia stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że zapis § 1 ust. 1 w części odsyłającej do ust. 3 nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Zgodnie z art. 6k ust. 3 u.c.p.g. rada gminy określa stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy. Stawka ta ma charakter sankcyjny, a o jej zastosowaniu stanowi organ wykonawczy w sytuacji opisanej w art. 6ka u.c.p.g. Nie może być zatem stosowana alternatywnie do stawki określonej w § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały, co wynika z zapisu § 1 ust. 1.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Jeleniej Góry przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus