



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 14 sierpnia 2015 r.

Poz. 3229

### UCHWAŁA NR XVII.180.K.2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 29 lipca 2015 r.

#### **w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr IX/86/15 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) uchwala się, co następuje:

**§ 1.** Stwierdza się nieważność uchwały Nr IX/86/15 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### UZASADNIENIE

Rada Miasta Kołobrzeg działając na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, ze zm.) podjęła w dniu 25 czerwca 2015 r. uchwałę Nr IX/86/15 w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych.

Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 1 lipca 2015 r. oraz została przekazana za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w dniu 27 lipca 2015 r.

Mając na uwadze przepis art. 6 ust. 2 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, we wstępnej ocenie Izby wątpliwości wzbudziło ustalenie Rady Miasta ujęte w § 1 ust. 1 polegające na określeniu górnych stawek opłat za różnego rodzaju usługi związane z odprowadzaniem nieczystości gminnych, tj.:

- wywóz i unieszkodliwianie odpadów;
- unieszkodliwianie odpadów sprasowanych;
- odbiór odpadów komunalnych o kodzie 20 03 01 oraz segregowanych o kodzie 20 01 99 przez Regionalną Instalację Przetwarzania Odpadów Komunalnych w Korzyścienku;
- odbiór odpadów wielkogabarytowych o kodzie 20 03 07 przez Regionalną Instalację Przetwarzania Odpadów Komunalnych w Korzyścienku;
- opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych;

pomimo, że wskazane przepisy zawierają jedynie delegację do ustalenia przez radę gminy górnych stawek opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz odbiór odpadów komunalnych.

Zauważyć także należy, iż ustawodawca na mocy art. 6 ust. 4 wprowadził obowiązek wyróżniania przynajmniej dwóch stawek za odprowadzanie nieczystości komunalnych z uwagi na ich segregację.

Ponadto w § 1 ust. 2 Rada postanowiła o doliczaniu podatku VAT do górnych stawek opłat zawartych w § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały, co we wstępnej ocenie wydało się sprzeczne z przepisami art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2014 r. poz. 915). Zatem Rada ustalając maksymalną wysokość opłat była zobowiązana uwzględnić w cenie obciążenia z tytułu VAT.

O przedmiotowych wątpliwościach i terminie ostatecznego badania uchwały przez Kolegium Izby powiadomiono Przewodniczącą Rady Miasta Kołobrzeg pismem z dnia 24 lipca 2015 r. (znak pisma: K.0010.306.JW.2015). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 29 lipca 2015 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

W dniu 28 lipca 2015 r. wpłynęło wyjaśnienie Prezydenta Miasta Kołobrzeg (znak pisma: PNW.0007.14.2015.K), w którym stwierdzono, że ustalając zapis w § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta kierowała się literalną wykładnią przepisu art. 6 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy o utrzymaniu porządku czystości w gminach, określając „(...) górne stawki opłat za usługi świadczone przez (...) przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne (...)”, gdyż z żadnych przepisów obowiązującego prawa nie zdefiniowano pojęcia „odbiór odpadów komunalnych”. Rada Miasta uznała, iż na zakres usług związanych z odbiorem odpadów komunalnych składają się takie czynności jak: odbiór, wywóz (transport) oraz unieszkodliwianie odpadów. Powołano się także na literaturę w rozpatrywanym zakresie wskazując, że odbioru odpadów nie należy utożsamiać ze zbieraniem odpadów, które z kolei zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 23 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.) oznacza każde działanie, w szczególności umieszczanie w pojemnikach, segregowanie i magazynowanie odpadów, które ma na celu przygotowanie ich do transportu od miejsc odzysku lub unieszkodliwianie. Podsumowując tą część wyjaśnienia Prezydent Miasta wskazał, że Rada Miasta nie naruszyła delegacji ustawowej i prawidłowo ustaliła górne stawki opłat za świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych na rzecz właścicieli nieruchomości, którzy nie są objęci obowiązkiem ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami.

Ponadto zdaniem Prezydenta Miasta, Rada sprostała wymogom przepisu art. 6 ust. 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, gdyż w § 1 ust. 1 pkt 5 uchwały, określiła inną stawkę dla odpadów komunalnych segregowanych. Natomiast w kwestii przyjęcia różnego rodzaju usług związanych z odprowadzaniem nieczystości gminnych, m.in. „unieszkodliwianie odpadów sprasowanych”, wyjaśniono, iż przedsiębiorcy zwiększają ciężar właściwy gromadzonych odpadów poprzez mechaniczne ich zagęszczanie. Stwarza to konieczność pokrywania znacznie wyższych kosztów ich unieszkodliwiania, gdyż powoduje to zmniejszanie objętości od 70% do 85% i przez to czterokrotne zwiększenie odpadu sprasowanego w stosunku do jego ciężaru właściwego bez sprasowania na 1m<sup>3</sup>.

Odnosząc się do naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2014 r. poz. 915) zdaniem Prezydenta Miasta, zapis § 1 ust. 2 kwestionowanej uchwały jest prawidłowy, gdyż Rada Miasta ustaliła stawki „opłaty”, a nie „ceny”, które wyznaczane są przez dostawcę.

W posiedzeniu Kolegium Izby, które odbyło się w dniu 29 lipca 2015 r. uczestniczył upoważniony przedstawiciel Miasta Kołobrzeg – Pan Zenon Malinowski, Prezes Miejskiego Zakładu Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu Sp. z o.o., który podtrzymał pisemne stanowisko Prezydenta i szczegółowo złożył wyjaśnienia oraz odniósł się do każdego kwestionowanego zapisu badanej uchwały przez Kolegium Izby. Zwrócił uwagę, że oznaczenie kodów stawek opłaty w § 1 ust. 1 pkt 4 i 5 w Spółce informuje, że są to segregowane odpady komunalne. Odniósł się także do wyodrębnienia stawek opłat za usługi związane z unieszkodliwianiem odpadów sprasowanych, uzasadniając ich negatywne kosztowe konsekwencje dla wyniku finansowego Spółki.

Po ostatecznym zbadaniu uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że została ona podjęta z naruszeniem art. 6 ust. 2 ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz art. 3 ust. 2 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług.

Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, organ stanowiący gminy uchwała górne stawki za usługi wskazane w art. 6 ust. 1 ustawy, tj. pozbywanie się z terenu nieruchomości nieczystości komunalnych oraz pozbywanie się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych.

Są to dwie usługi, do których ustawodawca wyposażył organ gminy w kompetencje do uchwalania górnych stawek opłat za wymienione usługi.

Ponadto, organ stanowiący gminy obowiązany jest zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach do dokonania wyróżnienia stawek za pozbywanie się z nieruchomości odpadów komunalnych segregowanych oraz niesegregowanych. Prawodawca fakultatywnie przyznał radzie gminy uprawnienie do dokonywania dalszego różnicowania stawek za ww. usługi w oparciu o dwa kryteria: gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Zdaniem Kolegium Izby wymienione przesłanki zawierają wyczerpujący katalog kompetencji rady gminy w zakresie ustalania stawek za odprowadzanie nieczystości komunalnych z terenu nieruchomości, jak również wywóz z tych terenów nieczystości ciekłych, w oparciu o przepisy zawarte w art. 6 przedmiotowej ustawy. Każde inne działanie wykracza poza przyznane kompetencje rady gminy i stanowi naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego (np. orzecznictwo w podobnych sprawach: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2009 r., II SA/Wr 159/09; wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 grudnia 2011 r., II SA/Lu 823/11, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 stycznia 2011 r., II SA/Sz 928/10). Należy zauważyć, że zamysłem prawodawcy było przyjęcie takich regulacji, ażeby usługa miała charakter kompleksowy. Określenie stawek cząstkowych miałyby charakter jedynie częściowy, bowiem wniesienie opłaty za sam transport bez opłaty za przejęcie nieczystości nie umożliwiłoby odprowadzanie nieczystości. Co więcej ich odbiór nie powodowałby unieszkodliwiania, za które uchwała przewiduje osobną opłatę.

Ponadto Kolegium stwierdziło, że Rada Miasta Kołobrzeg ustaliła górne stawki opłat w wysokości netto, co stanowi naruszenie art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług.

Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem "górných stawek" powoduje, że rada gminy stanowiąc w przedmiocie stawek opłat powinna określić maksymalną ich wysokość (maksymalną stawkę, jakiej, z jednej strony, może żądać przedsiębiorca za wykonanie określonej usługi oraz, z drugiej strony, maksymalną stawkę, jaką będzie musiał ponieść wytwórca odpadów). Oznacza to, że rada dokonując tych ustaleń jest zobowiązana również uwzględnić obciążenia z tytułu podatku od towarów i usług. Należy bowiem mieć na uwadze, że w dalszej kolejności nastąpi konkretyzacja tej opłaty w odniesieniu do określonego podmiotu i określonego przedmiotu usługi, w drodze umowy pomiędzy właścicielem nieruchomości a odbiorcą odpadów, w postaci ceny z uwzględnieniem podatku VAT. Ustalona zatem przez radę górna stawka opłaty nie może być niższa aniżeli cena usługi, która zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług oznacza wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za usługę, i w której, jeżeli wynika to z odrębnych przepisów, uwzględnia się podatek od towarów i usług.

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 maja 2013 r., II SA/GI 116/13, zgodnie z którym stawka określona w uchwale rady gminy winna być utożsamiana z ceną w rozumieniu ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług, a zatem powinna zawierać doliczony podatek VAT (podobnie: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2012 r., II SA/Wr 138/12).

Poza tym Kolegium wskazuje, że prawidłowe sformułowanie górnych stawek opłat w § 1 ust. 1 uchwały powinno zawierać następujący podział:

- 1) na opłaty segregowane i niesegregowane – stawki uwzględniające podatek VAT, w tym:
  - a) wywóz i unieszkodliwianie odpadów (jedna stawka opłaty, która w kwestionowanej uchwale występuje w § 1 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz pkt 5 i pkt 6),
  - b) wywóz i unieszkodliwianie odpadów sprasowanych (w kwestionowanej uchwale występuje w § 1 ust. 1 pkt 3),
  - c) opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (w kwestionowanej uchwale występuje w § 1 ust. 1 pkt 7 – prawidłowo sformułowana),
- 2) stawki opłat nie powinny zawierać wykazu podmiotów, na rzecz których są ponoszone.

Wątpliwości Kolegium nadal budzi odrębna pozycja opłaty dot. odpadów sprasowanych (§ 1 ust. 1 pkt 3), której możliwość regulowania nie została w żaden sposób przewidziana w przepisach upoważniających. Z dostępnego orzecznictwa wynika, że akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami

słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany w żadnym razie rozszerzająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miasta powinna treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92 "Wspólnota" 1993, Nr 2, s. 21; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., SA/Kr 1377/96 "Wokanda" 1997, Nr 7, s. 39).

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały Nr IX/86/15 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Zastępca Prezesa

**Mieczysław Kus**