



Wrocław, dnia 24 kwietnia 2023 roku

BRM-DPP.152.2.2023.AW

Uprzejmie informuję, że złożona przez petycja z dnia 15 lutego 2023 roku w sprawie uchylenia uchwały nr LXIII/1631/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawek tej opłaty na terenie Gminy Wrocław, stanowiła jeden z punktów porządku obrad LXVII sesji Rady Miejskiej Wrocławia w dniu 20 kwietnia 2023 roku.

W wyniku głosowania Rada podjęła uchwałę o nieuwzględnieniu przedmiotowej petycji. W załączeniu przesyłam ww. uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia wraz z uzasadnieniem rozstrzygnięcia zawartym w załączniku do uchwały.

Jednocześnie informuję o treści art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (D. U. z 2018 roku poz. 870): „Podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może pozostawić bez rozpatrzenia petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznane podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji”, a także o treści art. 13 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy, zgodnie, z którym „sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi”.


~~PRZEWODNICZĄCY~~
RADY MIEJSKIEJ WROCŁAWIA
Sergiusz Kmiecik

**UCHWAŁA NR LXVII/1761/23
RADY MIEJSKIEJ WROCŁAWIA
z dnia 20 kwietnia 2023 r.**

**w sprawie rozpatrzenia petycji w sprawie uchylecia uchwały nr LXIII/1631/22
Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie metod ustalania opłaty
za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawek tej opłaty**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572) oraz art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) Rada Miejska Wrocławia uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Nie uwzględnia się petycji [...] z dnia 15 lutego 2023 r. w sprawie uchylecia uchwały nr LXIII/1631/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawek tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2023 r. poz. 45 i 426).

2. Uzasadnienie rozstrzygnięcia zawarte zostało w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2. Upowaznia się Przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia do zawiadomienia Wnoszącego petycję o sposobie rozpatrzenia petycji przez Radę.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej Wrocławia


Sergiusz Kmiecik

Załącznik
do uchwały nr LXVII/1761/23
Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 20 kwietnia 2023 r.

Petycją z dnia 15 lutego 2023 roku [...] (dalej: Wnioskodawca) wystąpił do Rady Miejskiej Wrocławia z petycją, w której domaga się uchylecia uchwały nr LXIII/1631/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawek tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2023 r. poz. 45 i 426).

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870, dalej: ustawa), przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Przepisy ustawy w art. 4 rozstrzygnęły o formie petycji oraz jej treści. Zgodnie z ust. 2 cyt. przepisu, Petycja powinna zawierać:

- 1) oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję;
- 2) wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów;
- 3) oznaczenie adresata petycji;
- 4) wskazanie przedmiotu petycji.

Zgodnie z art. 6k ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519), w zakresie kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego leży ustalanie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Pod względem formalno-prawnym petycja spełnia wymagania stawiane przez ustawę o petycjach.

Stanowisko w sprawie petycji zajął Dyrektor Wydziału Podatków i Opłat Urzędu Miejskiego Wrocławia pismem z dnia 3 kwietnia br.

Stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określona w uchwale nr LXIII/1631/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawek tej opłaty, w wysokości 41,24 zł za każdą osobę zamieszkujejącą daną nieruchomość, została uchwalona zgodnie z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz wyrażoną w niej zasadą, że stawka ta nie może przekroczyć stawki maksymalnej określonej na poziomie 2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2021r. wyniósł 2061,93 zł.

2% z 2061,93 wynosi 41,2386. Wartość 41,2386 nie może stanowić stawki maksymalnej. Stawka musi być wyrażona w PLN (w zł). W polskim systemie monetarnym nie ma możliwości wyrażenia stawki maksymalnej czy jakiegokolwiek innej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi liczbą z czterema miejscami po przecinku (więcej niż dwoma miejscami po przecinku). W myśl art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego (Dz. U. z 1994 r. Nr 84, poz. 386), od 1 stycznia 1995 r. wprowadzono nową polską jednostkę pieniężną o nazwie złoty, który dzieli się na 100 groszy.

Zatem, aby można było mówić o przekroczeniu stawki maksymalnej, różnica musiałaby wynosić minimum 1 grosz.

Biorąc pod uwagę system monetarny obowiązujący w Polsce, wartość 41,2386 należało wyrazić w zł, tj. 41 złotych i 24 grosze. W konsekwencji stawka maksymalna wynosi 41,24 zł.

Nie można zatem zgodzić się, że właściwą stawką mogłaby być stawka w wysokości 41,239, albowiem nie istnieje w polskim systemie płatniczym możliwość określania wysokości stawki czy kwoty opłaty do trzech miejsc po przecinku. Różnica pomiędzy wyliczoną zgodnie z art. 6k ust. 2a pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stawką opłaty, a wskazaną przez Autora petycji wysokością stawki, stanowi liczbę 0,001, a więc o mniej niż 1 grosz, tj. kwotę niemożliwą do wyrażenia w walucie polskiej. Na marginesie zauważyć należy, że sam Autor petycji dokonał przeliczenia stawki do trzech miejsc po przecinku, a nie do czterech, tak jak wynika to z matematycznego wyliczenia.

Rada Miejska Wrocławia ustalając nową metodę obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i określając stawki opłaty, zgodnie z art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uwzględniła ustawowe kryteria, o których mowa w art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Szczegółowe uzasadnienie do projektu uchwały w sprawie metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawek tej opłaty zawiera dogłębną analizę w tym zakresie. Dotyczy to zarówno kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, ilości wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych, a także zmian w strukturze ludnościowej Wrocławia.

Podkreślić należy, że zgodnie z treścią art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dochód pochodzący z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości może być przeznaczony jedynie na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Równocześnie odnosząc się do zarzutu dotyczącego ustalenia nowej stawki pomimo braku rozstrzygnięcia przetargu nieograniczonego na odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych zauważyć należy, że Gmina Wrocław, w imieniu i na rzecz której działa Ekosystem sp. z o. o., unieważniła to postępowanie na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, z późn. zm.), zgodnie z którym „Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena lub koszt najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty”. W chwili obecnej usługa odbioru, zbierania transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych realizowana jest na podstawie umów zawartych w trybie z wolnej ręki zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych.

Zgodzić się należy, że zgodnie z art. 6q ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, kwota opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie podlega zaokrągleniu. Ustalona zatem na podstawie art. 6k ust. 2a pkt 1 stawka opłaty wynosi 41,24 zł i zgodnie z ww. art. 6q ust. 2 nie podlega zaokrągleniu.

W tym miejscu podkreślić należy – co umknęło Wnioskodawcy – że ustawodawca celowo w przepisie art. 6k ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach posłużył się dwoma pojęciami, tj.: "stawki maksymalnej" opłaty oraz "stawki" opłaty, którą rada gminy określa w uchwale. W konsekwencji pojęciom tym nie można przypisywać tego samego znaczenia ani tej samej roli, jaką pełnią w wykładni omawianego przepisu. Z przepisu art. 6k ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że Rada Gminy ustala stawki opłat w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłat, które za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wynoszą za miesiąc, w przypadku metody uwzględniającej liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość - 2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za mieszkańca.

Skoro w cytowanym przepisie ustawodawca posłużył się dodatkowo zapisem, że Rada Gminy ustala stawki opłat w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłat, które wynoszą 2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę, to za zgodną z tym przepisem należy uznać metodę wykładni, w wyniku której wartość ta wynosi 41,2386 (tj. $0,02 \times 2061,93$ zł), a przyjęta w uchwale stawka opłaty wyrażona w polskim systemie monetarnym wynosi 41,24 zł. Nie sposób zgodzić się z argumentem, że w uchwale Rada dokonała nieuprawnionego zaokrąglenia w tym zakresie, w szczególności niezgodnego z przepisem art. 6q ust. 2, który odnosi się do kwestii zaokrąglania opłaty za gospodarowanie odpadami, a nie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami.

Z kolei żaden przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wskazuje, w jaki sposób należy wyliczyć wysokość stawki opłaty poza omawianym przepisem art. 6k ust. 2a i wskazaną wartością 2% który odnosi się do "stawki maksymalnej" a nie stawki, do określenia której uprawniona jest Rada Gminy.

W takim wypadku należy zatem stosować ogólne zasady matematyczne dotyczące wyrażania wyników mnożenia w częściach setnych (możliwych do wyrażenia w złotych i groszach) w przypadkach, gdy wynik tego mnożenia jest wartością wyrażoną z dokładnością do części tysięcznych bądź większych.

Prawidłowość zastosowania omawianego przepisu w opisany wyżej sposób potwierdza, obok wykładni językowej, również wykładnia systemowa. W przypadku podatku VAT, kwoty podatku wykazuje się w złotych, a kwoty wykazywane w fakturze zaokrągla się do pełnych groszy, przy czym końcówki poniżej 0,5 grosza pomija się, a końcówki od 0,5 grosza zaokrągla się do 1 grosza.

Podobnie do kwestii "zaokrągleń" wartości po przecinku (części tysięcznych) które nie mogą być wyrażone w walucie polskiej odnosiły się sądy administracyjne, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 grudnia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 2021/08, w którym sąd stwierdził, że ustalenie metody zaokrąglania ma na celu to, aby w obrocie prawnym i ekonomicznym nie pojawiały się wartości mniejsze od jednego grosza oraz, że przyjęta zasada zaokrąglania ma przede wszystkim uzasadnienie praktyczne, bowiem w przypadku dużych kwot można spotkać się z sytuacją, że obliczona arytmetycznie podstawa opodatkowania lub kwota podatku zawiera w sobie ułamek grosza.

Ustawodawca przewidział też inne metody wyrażania części ułamkowych dot. opłat, podatków oraz stawek obowiązujących w przepisach podatkowych. Co jednak istotne z punktu widzenia prowadzonych rozważań, są to zawsze uregulowania wprowadzone przepisami ustawowymi.

Generalną zasadę wyrażania podstaw opodatkowania kwot podatków, odsetek itp. odnaleźć można art. 63 § 1 Ordynacji podatkowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651), który stanowi, że „podstawy opodatkowania, kwoty podatków, odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, oprocentowanie nadpłat oraz wynagrodzenia przysługujące płatnikom i inkasentom zaokrągla się do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a końcówki kwot wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa się do pełnych złotych.”

Regulacja ta nie odnosi się, co istotne z punktu widzenia przedstawionego zarzutu, do stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ani samej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwagi na przepis art. 6q ust. 2, który wprost wskazuje, że opłata ta nie podlega zaokrągleniu i z tego względu jest przepisem o charakterze *lex specialis*.

Zasady zaokrąglania stawek podatkowych odnaleźć można z kolei w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70).

W przedmiocie corocznej waloryzacji stawek podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych ustawodawca wskazał, że podlegają one zaokrągleniu w górę do pełnych groszy (por. art. 20 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Powyższą regulację również należy uznać za odstępstwo od zasady ogólnej (matematycznej), której ustawodawca nie zdecydował się wyrazić w przepisach rangi ustawy, gdyż jest to kwestia techniczna jak słusznie wskazują sądy administracyjne. Jedynie wyjątki od tej zasady wymagały w ocenie ustawodawcy odrębnej regulacji ustawowej.

Reasumując, przy braku precyzyjnej regulacji ustawowej, odnoszącej się do zasad odczytania stawki maksymalnej, Rada słusznie przyjęła stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dokonując jedynie technicznej czynności wyrażenia powyższej kwoty w walucie polskiej tj. w złotych i groszach.

Odmienne odczytanie omawianych przepisów z pewnością nie będzie zgodne z intencją ustawodawcy, który powiązał wysokość maksymalnej opłaty (możliwość jej wzrostu na przestrzeni lat) z obiektywnym wskaźnikiem obrazującym możliwości finansowe gospodarstw domowych do ponoszenia m.in. tej opłaty.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest regulowana ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g.), a nie ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z art. 6i ust. 1 u.c.p.g., obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, a w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne.

Opłata ta ma charakter miesięczny i za taki okres czasu jest wnoszona. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie jest podatkiem, jest natomiast opłatą/daniną publiczną, do której stosuje się przepisy ordynacji podatkowej.

Zgodnie z aktualnym orzecznictwem „brak jest przepisu, który nakazywałby ustalenie jej wysokości na cały rok kalendarzowy i nie zezwalał na jej podniesienie w trakcie tego roku. Opłata ta nie ma charakteru podatku, a jedynie jest opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w której ustaleniu kluczową rolę odgrywają ekonomiczne koszty wywozu i utylizacji odpadów. Może być zatem ona ustalana w trakcie roku

kalendarzowego w sytuacji gdy istnieje konieczność uwzględnienia wzrostu takich kosztów.” (por. wyrok WSA I SA/Rz 547/22, LEX nr 345367).

Podkreślić należy, że zgodność z przepisami przyjętej uchwały potwierdza przeprowadzony proces legislacyjny oraz tryb nadzorczy, w wyniku którego jej zapisy nie zostały zakwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego ani Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu. Jednym z zadań regionalnych izb obrachunkowych jest sprawowanie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, m.in. działalność nadzorcza w zakresie uchwał i zarządzeń podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których zastosowanie mają przepisy ustawy Ordynacja podatkowa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o głoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 poz. 1461), akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Uchwała nr LXIII/1631/22 Rady Miejskiej Wrocławia została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 3 stycznia 2023 r. poz. 45, z datą wejścia w życie z dniem 1 lutego 2023 r., zatem nie naruszone zostały przepisy ww. ustawy. Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego regulującego obowiązki nakładane na mieszkańców (w tym wypadku stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi), jest ogłoszenie aktu prawa miejscowego poprzez publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym wymagane *vacatio legis* dla takiego aktu to co najmniej 14 dni. W wypadku uchwały z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawek tej opłaty okres *vacatio legis* wyniósł 28 dni.

Mając na uwadze powyższe Rada Miejska uznała, że petycja nie zasługuje na uwzględnienie.

Rada Miejska postanawia jak w § 1 niniejszej uchwały.