Uchwała numer LXVII/1761/23 RADY MIEJSKIEJ WROCŁAWIA

z dnia 20 kwietnia 2023 roku

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

Na podstawie artykułu 18 ustęp 2 punkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dziennik Ustaw z 2023 roku pozycja 40 i 572) oraz artykułu 9 ustęp 2 i artykułu 13 ustęp 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (Dziennik Ustaw z 2018 roku pozycja 870) Rada Miejska Wrocławia uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Nie uwzględnia się petycji (dane zostały zanonimizowane) z dnia 15 lutego 2023 roku w sprawie uchylenia uchwały numer LXIII/1631/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2022 roku w sprawie metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawek tej opłaty (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2023 roku pozycja 45 i 426).

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

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

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Dokument podpisał

Przewodniczący Rady Miejskiej Wrocławia

Sergiusz Kmiecik

Załącznik do uchwały numer LXVII/1761/23 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 kwietnia 2023 roku

Petycją z dnia 15 lutego 2023 roku (dane zostały zanonimizowane) (dalej: Wnioskodawca) wystąpił do Rady Miejskiej Wrocławia z petycją, w której domaga się uchylenia uchwały numer LXIII/1631/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2022 roku w sprawie metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawek tej opłaty (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2023 roku pozycja 45 i 426).

Zgodnie z artykułem 2 ustęp 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (Dziennik Urzędowy z 2018 roku pozycja 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 artykule 4 rozstrzygnęły o formie petycji oraz jej treści. Zgodnie z ustępem 2 cytowanego 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 artykułem 6k ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dziennik Urzędowy z 2022 roku pozycja 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 bieżącego roku.

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

2 procent z 2061,93 wynosi 41,2386. Wartość 41,2386 nie może stanowić stawki maksymalnej. Stawka musi być wyrażona w PLN (w złotych). W polskim systemie monetarnym nie ma możliwości wyrażenia stawki maksymalnej czy jakiejkolwiek innej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi liczbą z czterema miejscami po przecinku (więcej niż dwoma miejscami po przecinku). W myśl artykułu 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o denominacji złotego (Dziennik Urzędowy z 1994 roku Numer 84, pozycja 386), od 1 stycznia 1995 roku 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 złotych, to jest 41 złotych i 24 grosze. W konsekwencji stawka maksymalna wynosi 41,24 złotych. 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 artykułem 6k ustęp 2a punkt 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, to jest 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 artykułem 6k ustęp 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uwzględniła ustawowe kryteria, o których mowa w artykule 6k ustęp 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 artykułu 6r ustawy o utrzymaniu czystości 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 spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, unieważniła to postępowanie na podstawie artykułu 255 punkt 3 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dziennik Ustaw z 2022 roku pozycja 1710, z późniejszymi zmianami), 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 artykułem 6q ustęp 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, kwota opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie podlega zaokrągleniu. Ustalona zatem na podstawie artykułu 6k ustęp 2a punkt 1 stawka opłaty wynosi 41,24 złotych i zgodnie z wyżej wymienionym artykułem 6q ustęp 2 nie podlega zaokrągleniu.

W tym miejscu podkreślić należy - co umknęło Wnioskodawcy - że ustawodawca celowo w przepisie artykułu 6k ustęp 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach posłużył się dwoma pojęciami, to jest: "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 artykułu 6k ustęp 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 procent 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 procent 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 (to jest 0,02 x 2061,93 złotych), a przyjęta w uchwale stawka opłaty wyrażona w polskim systemie monetarnym wynosi 41,24 złotych. Nie sposób zgodzić się z argumentem, że w uchwale Rada dokonała nieuprawnionego zaokrąglenia w tym zakresie, w szczególności niezgodnego z przepisem artykułu 6q ustęp 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 artykułu 6k ustęp 2a i wskazaną wartością 2 procent, 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, między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 grudnia 2008 roku sygnatura 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 dotyczących opłat, podatków oraz stawek obowiązujących w przepisach podatkowych. Co jednak istotne z punku widzenia prowadzonych rozważań, są to zawsze uregulowania wprowadzone przepisami ustawowymi.

Generalną zasadę wyrażania podstaw opodatkowania kwot podatków, odsetek i tym podobnych odnaleźć można artykule 63 § 1 Ordynacji podatkowej (Dziennik Ustaw z 2022 roku pozycja 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 punku widzenia przedstawionego zarzutu, do stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ani samej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwagi na przepis artykułu 6q ustęp 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 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dziennik Urzędowy z 2023 roku pozycja 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 (porównaj artykuł 20 ustęp 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 to jest 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 między innymi tej opłaty.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest regulowana ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a nie ustawą podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z artykułem 6i ustęp 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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.” (porównaj: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego I SA/Rz 547/22, LEX numer 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, między innymi 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 artykułem 4 ustęp 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dziennik Ustaw z 2019 roku pozycja 1461), akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Uchwała numer LXIII/1631/22 Rady Miejskiej Wrocławia została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 3 stycznia 2023 roku pozycja 45, z datą wejścia w życie z dniem 1 lutego 2023 roku, zatem nie naruszone zostały przepisy wyżej wymienionej 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 roku 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.