



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 31 grudnia 2020 r.

Poz. 6854

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 120/2020 **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 31 grudnia 2020 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIX/180/20 Rady Gminy Bobrowo z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia programu osłonowego w zakresie zmniejszenia wydatków mieszkańców Gminy Bobrowo z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rok 2021.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XIX/180/20 Rada Gminy Bobrowo przyjęła program osłonowy, którego celem jest zmniejszenie wydatków mieszkańców Gminy z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 grudnia 2020 r. Zawiadomieniem z 23 grudnia 2020 r. znak WNK.DT.4131.35.2020 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. Stanowisko Gminy Bobrowo przedstawiono w piśmie z dnia 29 grudnia 2020 r., w którym wskazano na szeroki zakres stosowania wsparcia osób najuboższych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały wskazano art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019r. poz. 1507, z późn. zm.), który upoważnia radę gminy do opracowania i kierowania do wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej, uwzględniając potrzeby w zakresie pomocy społecznej wynikające z corocznego sprawozdania z działalności ośrodka pomocy społecznej oraz podejmowania „innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenia i realizacja programów osłonowych”.

Treść niniejszej uchwały w sposób bezpośredni reguluje problem zmniejszenia ciężaru ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez mieszkańców. Uchwała ustala katalog warunków, które uprawniają do świadczenia z pomocy społecznej w kwocie 20 zł miesięcznie oraz podnosi kryterium dochodowe uprawniające do otrzymania tego świadczenia. Zgodnie z pkt 1 załącznika do uchwały adresatem ulgi są osoby, które „łącznie spełniają następujące kryteria:

- 1) osiągnęły wiek emerytalny, posiadają prawo do renty lub pobierają zasiłek stały z tytułu wieku lub niepełnosprawności przyznany na podstawie ustawy o pomocy społecznej,
- 2) samotnie zamieszkują,
- 3) dysponują dochodem nieprzekraczającym 270 % kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust.1 pkt 1 ustawy,

- 4) nie korzystają z innych form pomocy uwzględniających zmniejszenie wydatków za odbiór odpadów komunalnych,
- 5) zbierają odpady w sposób selektywny.”.

Uchwała adresuje pomoc społeczną do osób samotnie zamieszkujących w związku okolicznością ponoszenia ciężaru daniny publicznej - opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, której zasady wyliczania, stosowania zwolnień lub możliwości umarzania zaległości regulują kompleksowo przepisy ustawy dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa.

Przedstawiony w uchwale sposób regulowania pomocy - ulg związanych z opłatami publicznoprawnym zrodził poważne wątpliwości prawne analizowane w orzecznictwie. Organ nadzoru podziela przedstawioną poniżej wykładnię, która kwestionuje tego rodzaju uchwały:

„W ocenie NSA, jeżeli treść uchwały odwołuje się do konkretnej instytucji, obowiązku czy uprawnienia, czy wreszcie normy prawnej, to jej legalność musi być oceniona przez ten pryzmat, w tym przypadku regulacje ustawy o czystości i porządku w gminach.”,

„Odwołanie się w treści kwestionowanej uchwały do instytucji obowiązku opłaty za gospodarowanie opłatami komunalnymi skutkuje również tym, iż instytucji tej nie sposób pominąć przy ocenie legalności kwestionowanej uchwały. W związku z powyższym, zwrócić trzeba uwagę, iż w art. 6h ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach został przewidziany obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości na rzecz gminy, na terenie której położone są ich nieruchomości. W wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi:

- 1) została nałożona ustawą i ma charakter powszechnego, jednostronnie ustalanego świadczenia pieniężnego, od którego wniesienia uzależnione jest dopiero świadczenie innego podmiotu,
- 2) jest świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym,
- 3) należy do dochodów publicznych i jest przeznaczona na realizację celów publicznych,
- 4) jest należnością podlegającą egzekucji administracyjnej. Z powyższego wynika, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter daniny publicznoprawnej o charakterze niepodatkowym, do której znajdzie zastosowanie art. 168 i art. 217 Konstytucji RP. Według art. 217 Konstytucji, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.”,

„Naczelny Sad Administracyjny wskazał, iż art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej jest przepisem ogólnym, blankietowym precyzującym jako zadanie własne gminy podejmowanie innych (niż wymienione w poprzednich punktach) zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizację programów osłonowych. Z tych przyczyn, nie jest to, w ocenie NSA, właściwa podstawa prawna do wydania aktu prawa miejscowego, a jedynie uchwały generalnie intencyjnej. Programy osłonowe formułowane na gruncie tej podstawy dotyczyć powinny kwestii uregulowanych w tej ustawie, a więc zamykać się w ramach uregulowanych nią działań i świadczeń. Natomiast art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej upoważnia radę gminy do opracowania i kierowania do wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej, uwzględniając potrzeby w zakresie pomocy społecznej wynikające z corocznego sprawozdania z działalności ośrodka pomocy społecznej. Jest to więc upoważnienie ściśle związane z realizacją zadań tych ośrodków, do których, w ocenie NSA, nie należy materia objęta zaskarżoną uchwałą.”,

„Powołaną ocenę Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd podziela uznając, iż powołane przepisy ustawy o pomocy społecznej nie powinny stanowić podstawy prawnej zaskarżonej uchwały, która w swojej treści odwołuje się do konkretnej instytucji uregulowanej w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (obowiązku opłaty za gospodarowanie opłatami komunalnymi), a więc instytucji wykraczającej poza ramy działań i świadczeń uregulowanych ustawą o pomocy społecznej.” „Pomimo bowiem niekwestionowanych szlachetnych chęci i pożądaných ze społecznego punktu widzenia działań, Rada Miejska nie może upatrywać kompetencji do wspierania rodzin wielodzietnych wyłącznie w przepisach ustawy o pomocy społecznej czy przepisach ustawy o Karcie Dużej Rodziny, poprzez znoszenie - chociażby w części - podatków i innych danin publicznoprawnych.” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2016 r. sygn. I SA/Wa 1639/16, który

odwołuje się do wyroku NSA z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. I OSK 614/16) Podobne orzeczenia: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 6 kwietnia 2016 r. sygn. II SA/Rz 1348/15; wyroki WSA w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2017 r. sygn. I SA/Gd 1235/17 oraz z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. I SA/Gd 1528/15.

Należy podkreślić, że ustawową, właściwą odpowiedzią na potrzebę wspierania osób o niskich dochodach oraz rodzin wielodzietnych, związaną z ciężarem opłat za odpady jest regulacja art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „Rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić „w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507, 1622, 1690, 1818 i 2473), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1390 i 1907).”.

Jednakże w sprzeczności z tym przepisem, analizowana uchwała wprowadza dodatkowe kryteria stosowania ulgi, inne niż warunek niskich dochodów (cytowany powyżej zapis załącznika do uchwały). Tym samym pomoc skierowano do węższej grupy adresatów niż określona tą ustawą.

Nawiązując do wyjaśnień Gminy dotyczących możliwości świadczenia różnorodnej pomocy na podstawie ustawy o pomocy społecznej należy wyjaśnić, że przepisy tej ustawy wskazują na możliwość szerokiego wspierania osób w potrzebie: „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.” „Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka.” (art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 ustawy). Jednakże w niniejszej sprawie pomoc zawężono tylko do sytuacji - instytucji ponoszenia opłaty za odpady komunalne, bez szerszej możliwości dokonania oceny radzenia sobie adresatów z sytuacją, której „nie są one w stanie pokonać” w związku z „zaspokojeniem niezbędnych potrzeb”. Pomoc taka nie może być dedykowana automatycznie i wyłącznie z potrzeby wsparcia w pokrywaniu wydatku na opłatę za odpady komunalne.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu upoważnienia wynika z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Bobrowo podejmując uchwałę nr XIX/180/20 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustaw, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Józef Ramlau