



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2024 r.

Poz. 8056

UCHWAŁA NR 7.160.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 12 marca 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XL/423/2024 Rady Miasta i Gminy Dobre z dnia 15 lutego 2024 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Dobre oraz trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz 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 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XL/423/2024 Rady Miasta i Gminy z dnia 15 lutego 2024 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Dobre oraz trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, tj. Załącznika Nr 1:

- 1) w części „Termin składania” w zakresie wyrazów „lub od dnia powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”,
- 2) w części „Pouczenie” w zakresie wyrazów „lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”,
- 3) w części „Termin składania:” oraz części „Pouczenie” w zakresie wyrazów „(tj. zmiana właściciela, zmiana liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość np. z powodu urodzenia, śmierci)”

i konsekwentnie w tym samym zakresie Załącznika Nr 2,

z powodu istotnego naruszenia art. 6m ust. 11 pkt 1, art. 6m ust. 2 i art. 6m ust. 2 w związku z art. 6m ust. 5 pkt 1 oraz art. 6n ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Dobre skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 22 lutego 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XL/423/2024 Rady Miasta i Gminy z dnia 15 lutego 2024 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Dobre oraz trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W przedmiotowej uchwale Rada Miasta i Gminy Dobre określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Dobre, stanowiący Załącznik Nr 1 do badanej uchwały, a także zawarła informacje o terminach i miejscu składania deklaracji.

W Załączniku Nr 1 w części „Termin składania” Rada Miasta i Gminy Dobre postanowiła, cyt. „- pierwsza deklaracja w ciągu 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub od dnia powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”. Dalej w „Pouczeniu” zawarto postanowienie o treści, cyt. „Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do Burmistrza Miasta i Gminy Dobre deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”.

Zgodnie z art. 6m ust. 11 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, pierwszą deklarację o wysokości opłaty składa się w terminie 14 dni odpowiednio od dnia zamieszkania pierwszego mieszkańca na danej nieruchomości albo w lokalu w budynku wielolokalowym objętym uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1, lub wytworzenia na danej nieruchomości lub w danym lokalu odpadów komunalnych. Wobec powyższego Rada Miasta i Gminy Dobre zmodyfikowała zapis ustawowy i zamiast wyrazu „wytworzenia” użyła wyrazu „powstania”. W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący nie posiadał kompetencji do dokonania ww. modyfikacji i tym samym, zamieszczając powyższe zapisy, istotnie naruszył art. 6m ust. 11 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Jednocześnie w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały w części „Termin składania:” Rada Miasta i Gminy Dobre zawarła postanowienie o treści, cyt. „Termin składania: do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana, w przypadku zaistnienia zmian mających wpływ na wysokość opłaty dla danej nieruchomości (tj. zmiana właściciela, zmiana liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość np. z powodu urodzenia, śmierci).”, przy czym postanowienie to zostało powielone również w treści pouczenia znajdującego się w tym samym załączniku.

Zgodnie z art. 6m ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciel nieruchomości, nie może złożyć deklaracji zmniejszającej wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za okres wsteczny, z wyjątkiem przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości; wówczas właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana (art. 6m ust. 2 ustawy). Jednocześnie zgodnie z art. 6m ust. 5 pkt 1 ustawy, przepisu art. 6m ust. 4 ustawy nie stosuje się, jeżeli właściciel nieruchomości złoży nową deklarację zmniejszającą wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w związku ze śmiercią mieszkańca w terminie do 6 miesięcy od dnia zdarzenia.

Mając na uwadze powyższe, zawarte w badanej uchwale postanowienia w sposób istotny naruszają przepisy art. 6m ust. 2 w związku z art. 6m ust. 5 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie, w jakim powodują skrócenie terminu do złożenia nowej deklaracji w przypadku śmierci mieszkańca, z zawartego w cyt. art. 6m ust. 5 pkt 1 ww. ustawy – terminu 6 miesięcy do terminu odpowiadającego terminowi 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana okoliczności będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami.

Ponadto wskazać należy, iż w cyt. postanowieniu Rada Miasta i Gminy Dobre dokonała modyfikacji przepisu art. 6m ust. 2 ustawy, poprzez posłużenie się zwrotem niedookreślonym „np.” oraz wskazanie w sposób kazuistyczny przypadków, w jakich wymagana jest aktualizacja deklaracji (zmiana właściciela, zmiana liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość np. z powodu urodzenia), czego dyspozycja art. 6m ust. 2 ustawy swym zakresem nie obejmuje.

Reasumując, w ocenie Kolegium Izby organ stanowiący dokonał nieuprawnionej modyfikacji art. 6m ust. 11 pkt 1, art. 6m ust. 2 oraz art. 6m ust. 2 w związku z art. 6m ust. 5 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, po pierwsze ze względu na faktyczne skrócenie terminu złożenia deklaracji w przypadku śmierci mieszkańca, po wtóre poprzez podanie przykładowych sytuacji, w których podmiot zobowiązany jest do złożenia deklaracji. Tym samym wskazać należy, iż zawarcie w akcie prawa miejscowego

przepisów, które wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą, narusza konstytucyjną zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zobowiązującą organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji RP, który zobowiązuje organy samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych, przykładowo: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1305/15, w którym Sąd stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

Na niedopuszczalność modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 518/11. Z kolei na niedopuszczalność sprzeczności aktów prawa miejscowego z przepisami wyższego rzędu zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99, cyt. „Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”, czy w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. sygn. akt II FSK 3595/13, w którym Sąd wskazał, cyt. „...do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ...”.

W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy § 134 pkt 1 oraz § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem.

Konsekwentnie należało stwierdzić nieważność w tej samej części, jak wskazano wyżej, Załącznika Nr 2 do badanej uchwały tj. deklaracji składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej, która stanowi układ informacji i powiązań między nimi w związku z art. 6n ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Mając na uwadze, że badana uchwała została podjęta w części z istotnym naruszeniem prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium
Bożena Zych