



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 31 grudnia 2021 r.

Poz. 5198

Uchwała Nr 191/g119/P/21

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 21 grudnia 2021 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), art. 6k ust. 4 i 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXXI-483/2021 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do odbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości:

I. orzeka nieważność § 4 ust. 2 pkt 1 badanej uchwały,

II. stwierdza w badanej uchwale nieistotne naruszenie prawa polegające na nieprecyzyjnym ustaleniu zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla rodzin wielodzietnych.

UZASADNIENIE

W dniu 30 listopada 2021 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXXI-483/2021 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do odbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, zaś w dniu 21 grudnia 2021 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego oraz nieistotnego naruszenia prawa.

Kolegium tut. Izby ustaliło, że w § 4 badanej uchwały Rada Miejska w Lęborku ustanowiła zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym. Jednocześnie w § 4 ust. 2 postanowiono, że: *„Zwolnienie, o którym mowa w ust. 1 przysługuje, jeżeli na nieruchomości:*

1) prowadzi się zbiórkę odpadów komunalnych w sposób selektywny,

2) bioodpady będą zbierane do znajdującego się na terenie nieruchomości kompostownika (z takiej nieruchomości bioodpady nie będą odbierane).”

Zdaniem Kolegium tut. Izby postanowienia § 4 ust. 2 pkt 1 badanej uchwały wykraczają poza zakres uprawnień rady gminy wynikający z art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z przywołanym przepisem: *Rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych.*

W ocenie Kolegium Izby brzmienie art. 6k ust. 4a ustawy nie uprawnia organu stanowiącego gminy do określania jakichkolwiek warunków, od spełnienia których uzależnione jest częściowe zwolnienie z opłaty. Określenie w § 4 ust. 2 pkt 1 uchwały wymogu spełnienia przesłanki selektywnej zbiórki odpadów jako warunku częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z tytułu posiadania kompostownika przydomowego wykracza poza ustawową delegację dotyczącą zwolnienia z opłaty.

Zauważyć dodatkowo należy, że ustawowe przesłanki utraty prawa do zwolnienia określone zostały w sposób wyczerpujący w art. 6k ust. 4b ustawy. Z powyższego przepisu nie wynika natomiast przesłanka braku selektywnej zbiórki odpadów komunalnych jako podstawa prawna do stwierdzenia utraty prawa do zwolnienia. Niedopełnienie przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów skutkuje zatem koniecznością uiszczenia opłaty liczonej według stawki podwyższonej. Ewentualna utrata prawa do zwolnienia z części opłaty może być natomiast stwierdzona w odrębnej decyzji administracyjnej wydanej w toku postępowania prowadzonego na podstawie ww. art. 6k ust. 4b ustawy.

Z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 4a ustawy Kolegium Izby uznało, że konieczne jest orzeczenie nieważności § 4 ust. 2 pkt 1 badanej uchwały.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby podkreśla, że podziela pogląd, wielokrotnie reprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że w stosunkach obowiązujących w administracji publicznej nie obowiązuje zasada, że co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz przeciwnie - obowiązuje zasada, że dozwolone jest tylko to, na co zezwalają przepisy prawa (tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Lu 883/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 grudnia 2008r. sygn. akt III SA/Łd 400/08). Odwołując się nadto do interpretacji zasady legalizmu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważyć można, że "samoistne" znaczenie reguły zawartej w art. 7 Konstytucji RP (organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa) sprowadzone zostało do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady - co nie jest zakazane, jest dozwolone (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. sygn. akt K 20/01 publ. OTK-A 2002 r. z.3).

Ponadto zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Kolegium tut. Izby zwraca także uwagę, że wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego są również przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu

terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu.

Kolegium Izby podziela tym samym pogląd prezentowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, w tym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. akt II FSK 3302/15), zgodnie z którym: *Stanowienie prawa miejscowego bez upoważnienia ustawowego lub z przekroczeniem granic tego upoważnienia jest istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należy przy tym podkreślić, że w przywołanym przepisie ustawodawca nie posługuje się kryterium "rażącego" naruszenia prawa lecz "istotnego" naruszenia prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych, zarówno sprzed reformy jak i w tym najnowszym, do takich "istotnych" naruszeń prawa, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających upoważnienie do podejmowania uchwał (zob. np.: wyrok NSA z dnia 10 lipca 1992 r. SA/Wr 660/92, a także wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2016 r., II FSK 2419/15).*

Dodatkowo Kolegium Izby stwierdziło, że w § 3 uchwały Rada Miejska w Lęborku ustaliła zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla rodzin wielodzietnych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1744) w następujący sposób:

" 1. Zwalnia się w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1744).

2. Wysokość zwolnienia, o którym mowa w ust. 1 wynosi 50% za trzecie i kolejne dziecko w rodzinie wielodzietnej, zamieszkałe w danej nieruchomości."

W ocenie tut. Kolegium cytowane zapisy uchwały w sposób nieistotny naruszają art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, zgodnie z którym: *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 2020 r. poz. 1876 i 2369), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1348 i 2400).*

Zdaniem Kolegium Izby na podstawie ww. przepisu rada gminy upoważniona jest do ustalenia zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przy czym kwota przedmiotowego zwolnienia winna zostać określona w uchwale w sposób jednoznaczny, tj. bez konieczności samodzielnego jej wyliczania przez adresatów powyższej normy prawnej.

Dokonując zatem ustalenia zwolnienia z części opłaty poprzez określenie jedynie procentowej stawki, zamiast jednoznacznej kwoty zwolnienia, Rada Miejska w Lęborku naruszyła przepis art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zauważyć także należy, że ustalona procentowo wartość zwolnienia jest niekompletna, brak bowiem odniesienia do konkretnej stawki opłaty.

Z uwagi na to, że kwotę przedmiotowego zwolnienia uwzględniono wprost we wzorze deklaracji, stanowiącej załącznik do uchwały nr XXXI-484/2021 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII-441/2021 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Miasto Lębork oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji

elektronicznej – Kolegium tut. Izby uznało, że wskazane naruszenie ma charakter nieistotny. Rada Miejska winna je jednakże niezwłocznie usunąć poprzez podjęcie stosownej zmiany uchwały i jednoznaczne kwotowe określenie zwolnienia z opłaty. Uchwała organu stanowiącego winna być bowiem zrozumiała nie tylko dla jej twórców, lecz przede wszystkim dla jej odbiorców, w tym dla podmiotów, dla których ustanawia się ww. zwolnienie. Konieczne jest zatem określenie zwolnienia z ww. opłaty w sposób precyzyjny.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Niezależnie od powyższego Kolegium Izby zwraca uwagę, że zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach winno zostać ustalone w wysokości proporcjonalnej do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych. Informacja o powyższej kalkulacji winna zostać dołączona do uchwały w formie odrębnego pisma albo zawarta w uzasadnieniu do uchwały tak, aby zarówno na etapie podejmowania uchwały przez organ stanowiący gminy, jak i na etapie postępowania nadzorczego, można było ustalić, w jaki sposób kwota zwolnienia została wyliczona i czy spełniono przesłankę wymienioną w ww. przepisie. Przedmiotowa kalkulacja nie została załączona do badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku