



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 04.09.2024 r.

Poz. 3794

Uchwała Nr 107/g316/P/24

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 29 sierpnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1668), art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), art. 6n ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 3, art. 6k ust. 1 pkt 2 i ust. 2a pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 399) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały nr IV/31/2024 Rady Miejskiej w Dzierzgoniu z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składana przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz na nieruchomości w części zamieszkałych i w części niezamieszkałych, położonych na terenie gminy Dzierzgoń

orzeka nieważność załącznika do badanej uchwały w części:

1) lit. I pkt 1 w zakresie tabeli - wiersz nr 5 o treści:

"1 m ³		300,00 zł	5."
-------------------	--	-----------	-----

2) lit. I pkt 2 w zakresie tabeli pn. "Części niezamieszkałe" - wiersz nr 5 o treści:

"1 m ³		300,00 zł	5."
-------------------	--	-----------	-----

UZASADNIENIE

W dniu 30 lipca 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała nr IV/31/2024 Rady Miejskiej w Dzierzgoniu z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składana przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz na nieruchomości w części zamieszkałych i w części niezamieszkałych, położonych na terenie gminy Dzierzgoń, natomiast w dniu 29 sierpnia 2024 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Dzierzgoniu ustaliła nowy wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz nieruchomości w części zamieszkałych i w części niezamieszkałych. Podstawę prawną do podjęcia badanej uchwały stanowi art. 6n ust. 1 ustawy utrzymani czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

1) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem art. 6m ust. 1a i 1b, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia, informacje wskazane w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.3)) oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji;

2) warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:

a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,

b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,

c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

Z uwagi na techniczny i wykonawczy charakter uchwały w sprawie wzoru deklaracji, analiza i ocena przedmiotowej uchwały poprzedzona została analizą **uchwały nr IV/30/2024 Rady Miejskiej w Dzierzgoniu z dnia 26 lipca 2024 r.** w sprawie określenia metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, która badana była na posiedzeniu Kolegium tut. Izby również w dniu 29 sierpnia 2024 r.

W związku ze stwierdzonym istotnym naruszeniem prawa, **Uchwałą nr 106/g316/P/24 z dnia 29 sierpnia 2024 r.** Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku orzekło nieważność ww. uchwały Rady Miejskiej w części:

1) §1 w zakresie tabeli - wiersz 6 i 7 o treści:

<i>"Wielkość pojemnika lub worka (w m3)</i>	<i>Opłata za jeden pojemnik lub worek</i>
<i>1</i>	<i>300,00"</i>

2) § 1 ust. 2 badanej uchwały w zakresie tabeli - wiersz 6 i 7 o treści:

<i>"Wielkość pojemnika lub worka (w m3)</i>	<i>Opłata za jeden pojemnik lub worek</i>
<i>1</i>	<i>600,00"</i>

W uzasadnieniu ww. uchwały Kolegium Izby wskazało, że postanowienia określające stawki opłaty dla ww. pojemników i worków o pojemności 1 m³ zostały ustalone powyżej wartości maksymalnych, naruszając w sposób istotny art. 6j ust. 3 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 2, ust. 2a pkt 5 oraz ust. 3 ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z powyższych regulacji wynika, że w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. Z kolei, zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 2 wyżej powołanej regulacji prawnej, rada gminy, w drodze uchwały ustala stawkę opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Natomiast zgodnie z ust. 2a pkt 5 ww. art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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, o której mowa w art. 6j ust. 3 ww. ustawy - 1,3% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za pojemniki lub worki o pojemności 120 l przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości; za pojemniki lub worki o mniejszej lub większej pojemności stawki opłat ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazało, że z art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że rada gminy może określić stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie ust. 1 tego artykułu albo w art. 6j ust. 3b ww. ustawy.

Następnie Kolegium tut. Izby stwierdziło że stawka maksymalna za pojemnik lub worek o pojemności 120 litrów wynosi 34,81 (...) zł. Ponadto, jak wynika z cytowanych regulacji prawnych, stawki opłat za pojemniki lub worki o mniejszej lub większej pojemności ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności.

W konsekwencji powyższego Kolegium tut. Izby zauważyło, że w przypadku wskazanej przez Radę Miejską pojemności 1 m³ pojemnika lub worka, stawka ta nie może przekroczyć:

– 290,1491 (...) zł - w przypadku odpadów zbieranych w sposób selektywny,

– 580,2983 (...) zł - w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny (w związku z przyjętą zasadą ustalania stawki opłaty podwyższonej w wysokości dwukrotnej stawki podstawowej).

Z uwagi na to, że wskazane stawki zostały ustalone powyżej maksymalnych wartości ustawowych, konieczne okazało orzeczenie nieważności badanej uchwały we wskazanym wyżej zakresie.

Odnosząc się do powyższych ustaleń, Kolegium Izby wskazuje, że badana uchwała nr IV/31/2024 oraz uchwała nr IV/30/2024 dotyczą gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a zatem pozostają ze sobą w związku zależnościowym. Uchwała podjęta bowiem na podstawie art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości dotyczy wzoru deklaracji, której zasadniczym celem jest zapewnienie prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ma ona zatem charakter techniczny i wykonawczy w stosunku do uchwały podjętej na podstawie art. 6k ust. 1 ww. ustawy.

Uchwała w sprawie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz uchwała w sprawie ustalenia wzoru deklaracji pozostają zatem ze sobą w ścisłym związku faktycznym i prawnym. Wyeliminowanie z porządku prawnego choćby w części uchwały w sprawie ustalenia stawki opłaty wiąże się z koniecznością wyeliminowania także odpowiednich postanowień uchwały w sprawie wzoru deklaracji.

Jak wyżej wskazano, uchwała w sprawie wzoru deklaracji, ze względu na swój wykonawczy charakter, zawiera w swojej treści odpowiednie regulacje przewidziane w uchwale w sprawie

ustalenia stawki opłaty. Podobna sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie - w załączniku do badanej uchwały w części oznaczonej lit. I pkt 1 i 2 zamieszczono tabele uwzględniające stawkę dla pojemników o pojemności 1 m³ w wysokości 300,00 zł, która została ustalona z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

Z uwagi na orzeczenie przez Kolegium Izby nieważności w części uchwały nr IV/30/2024 Rady Miejskiej w Dzierzgoniu z dnia 26 lipca 2024 r. z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 3 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 2, ust. 2a pkt 5 oraz ust. 3 ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zachodzi zatem konieczność orzeczenia nieważności badanej uchwały w sprawie wzoru deklaracji we wskazanym zakresie przedmiotowym.

Wskazać w tym miejscu należy na treść art. 94 zd. 1 Konstytucji RP dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zgodnie z którym 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. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Powyższa zasada oznacza, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu.

Należy także podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., w uzasadnieniu którego stwierdzono, iż do źródeł polskiego prawa stosuje się takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze (...) (K25/99 OTK 2000/5/141). Co więcej, *"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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego."* [wyrok NSA z dnia 12 maja 2010 r. (I OSK 672/10)].

Kolegium Izby podziela tym samym pogląd prezentowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, 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* [wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. akt II FSK 3302/15)].

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

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę na następujące nieprawidłowości w badanej uchwale:

1.W § 2 ust. 3 uchwały postanowiono, że: *"Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi złożona w formie elektronicznej musi być podpisana bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP."* Kolegium Izby zauważa, że ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, która regulowała *bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu*, z dniem 7 października 2016 r. utraciła moc obowiązującą.

2.W załączniku do uchwały, w części wstępnej wzoru deklaracji, pozycję "Termin składania" należy uzupełnić o termin wynikający z art. 6m ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

3.W załączniku do uchwały w części oznaczonej lit. F zamieszczono nieprawidłowy opis przy pozycji "Nazwa pełna".

4.W załączniku do uchwały w części oznaczonej lit. I pkt 1 i 2 w tabelach dotyczących nieruchomości niezamieszkałych przy nazwach kolumn nr I-III uwzględniono jedynie "pojemniki", pomijając jednocześnie "worki".

5.W załączniku do uchwały w części oznaczonej lit. I pkt 1 i 2 w kolumnach tabel dotyczących wysokości opłaty zastosowano nieprawidłowy system cyfr (zamiast cyfr arabskich powinny być cyfry rzymskie, zgodnie z przyjętą systematyką).

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