



Uchwała Nr 150/XII/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 26 maja 2022 r.

w sprawie uchwały Nr XLIII/640/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej Uchwałę Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) - **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XLIII/640/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - **w części dotyczącej § 1 oraz załącznika do uchwały** - z powodu istotnego naruszenia art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w związku z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r., poz. 888 z późn. zm.) oraz w związku z § 115 i § 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), polegającego na przekroczeniu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zakresu upoważnienia ustawowego w treści stanowionego aktu prawa miejscowego poprzez określenie wzoru deklaracji pn. „Deklaracja właściciela nieruchomości o przekazaniu odpadów - dla odpadów selektywnych przekazanych na PSZOK”.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIII/640/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniająca uchwałę Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 4 maja 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 139/XI/2022 z dnia 12 maja 2022 r. wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Miasta Wisła.

Badanie nadzorcze tej uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 26 maja 2022 r. Posiedzenie przeprowadzono w zdalnym trybie obradowania, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 15 zzz ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu nie wzięli udziału przedstawiciele organów gminy. W związku z przesłanym zawiadomieniem o terminie badania przedmiotowej uchwały oraz skierowanym zapytaniem do organów gminy, zamieszczonym w piśmie znak: WA-0712/69/22 z dnia 17 maja 2022 r., Burmistrz Miasta Wisła złożył wyjaśnienia zawarte w przesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach piśmie znak: FN.1713.4.2022.DC z dnia 20 maja 2022 r. W treści pisma Burmistrz wyjaśnił (cyt. „w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady Miasta Wisła”), iż „w ślad za wcześniejszą deklaracją wobec Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach o przesunięciu przedmiotowej deklaracji z uchwał dotyczących deklaracji określanych dla podatków i opłat lokalnych, regulacje podjęte Uchwałami Nr XLIII/640/2022 i XLIII/643/2022 muszą odnosić się do Uchwały Nr XVI/622/2018, a nie do Uchwały Nr XL/574/2022”.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa.

Badaną uchwałą Rada Miasta Wisła postanowiła dokonać zmiany uchwały Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy 18

ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 6r ust. 4 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.) w związku z Uchwałą nr XXXIX/555/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 22 grudnia 2021 r. zmieniającą Uchwałą Nr XXX/452/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2021 poz. 8821).

W § 1 uchwały zamieszczono zapis w następującym brzmieniu:

„W Uchwale Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2022 r. poz. 138 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) dodaje się ust. 2a w §1b o treści:

„2a. Określa się wzór deklaracji, o której mowa w ust. 2 pkt 1, jak w załączniku nr 1.”;

2) dodaje się załącznik nr 1 o treści stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały”.

W § 2 postanowiono o powierzeniu wykonania uchwały Burmistrzowi Miasta Wisła, natomiast w -§§ 3 – 5 zamieszczono przepisy końcowe w następującym brzmieniu:

„§3. Tracą moc:

1) Uchwała nr XLI/592/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 24 lutego 2022 r. zmieniająca uchwałę Nr XXXI/470/2013 Rady Miasta Wisła z dnia 31 października 2013 r. w sprawie określenia wzorów deklaracji oraz informacji w podatkach i opłatach lokalnych (Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2022 r. poz. 1349),

2) Uchwała nr XLI/593/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 24 lutego 2022 r. zmieniająca uchwałę Nr XXXI/471/2013 Rady Miasta Wisła z dnia 31 października 2013 r. w sprawie określenia warunków i trybu składania deklaracji oraz informacji w podatkach i opłatach lokalnych za pomocą środków komunikacji elektronicznej (Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2022 r. poz. 1350).

§ 4. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Wisła.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2022 roku”.

Do uchwały został dodany załącznik określony jako: „Załącznik Nr 3a do Uchwały Rady Miasta Wisła Nr XXXI/470/2013 z dnia 31 października 2013 r.” pn. „Deklaracja właściciela nieruchomości o przekazaniu odpadów - dla odpadów selektywnych przekazanych na PSZOK”. W treści tego załącznika, oznaczonego w sposób niekorespondujący z oznaczeniem podjętej

uchwały, wprowadzono wymóg podania danych dot. identyfikacji właściciela nieruchomości z jej adresem położenia i adresem zamieszkania właściciela oraz wykazu rodzajów usług dodatkowych związanych z następującymi rodzajami odpadów: odpady budowlane i rozbiórkowe, odpady wielkogabarytowe (w tym meble) oraz części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków, cmentarzy. Poszczególne rodzaje odpadów winny być wykazane w ilościach przyjmowanych odpadów w ramach limitów „wynikających z prawa miejscowego” oraz ilości odpadów przyjętych ponad limit, wraz ze wskazaniem ceny za jednostkę przyjętą ponad limit i łączną wartością odpadów. W deklaracji zamieszczono również klauzulę RODO dot. przetwarzania danych osobowych oraz oświadczenia składającego deklarację o wyrażeniu zgody na obciążenie nieruchomości, o której mowa w poz. II deklaracji, masą odpadów, które przekroczyły wyznaczony limit, zgodnie z wyliczeniem w tabeli poz. 5. 2. oraz o dokonaniu zapłaty za przekazane odpady na wskazany rachunek bankowy.

Dokonując analizy treści badanej uchwały Kolegium Izby dodatkowo wzięło pod uwagę fakt, że wcześniejsza zmiana uchwały Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dokonana na mocy uchwały Nr XL/574/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 27 stycznia 2022 r. zmieniającej Uchwałę Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zawierała dodanie § 1b o treści dotyczącej określenia dodatkowej usługi polegającej na przyjmowaniu selektywnie zebranych odpadów komunalnych w ilości przekraczającej limit odpadów określony w Uchwale Nr XXX/452/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnym, była przedmiotem badania w tej części przez inny organ nadzoru – Wojewodę Śląskiego – zgodnie z właściwością.

W ocenie Kolegium Izby zmiany wprowadzone przez Radę Miasta Wisła uchwałą Nr XLIII/640/2022 z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającą uchwałę Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi poprzez określenie wzoru deklaracji pn. „Deklaracja właściciela nieruchomości o przekazaniu odpadów - dla odpadów selektywnych przekazanych na PSZOK” stanowią regulację wchodzącą w zakres właściwości tut. Izby, na podstawie art. 11. ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, jak również zgodnie z utrwaloną wieloletnią praktyką, z której wynika, że regionalne izby obrachunkowe są właściwe do badania aktów prawa miejscowego

określających wzory deklaracji stosowanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wprowadzone zmiany badaną uchwałą naruszają w sposób istotny przepisy prawa określające zasady stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - organy samorządu terytorialnego (...), na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Z kolei art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Upoważnienie ustawowe do określania przez radę gminy wzoru deklaracji w zakresie związanym z gospodarowaniem odpadami komunalnymi sformułowane zostało w art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem 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.59) 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.

Ponadto w ust. 2. tegoż art. zamieszczono dodatkowy zapis określający, że rada gminy uchwale, o której mowa w ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Powołanie w przytoczonej delegacji ustawowej przepisów art. 6m ust. 1a i 1b ww. ustawy świadczy również o doprecyzowaniu zakresu danych, które mogą być żądane w deklaracji, albowiem wyraźnie wskazano, że deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a ponadto rada gminy określając wzór deklaracji może wymagać podania następujących danych: 1) imię i nazwisko lub nazwę właściciela nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby; 2) adres nieruchomości; 3) dane stanowiące podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; 4) numer telefonu właściciela nieruchomości; 5) adres poczty elektronicznej właściciela nieruchomości; 6) inne informacje niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego; 7) informacje dotyczące posiadania kompostownika przydomowego i kompostowania w nim bioodpadów stanowiących odpady komunalne.

Na gruncie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest to precyzyjnie sformułowana delegacja ustawowa uprawniająca radę gminy do określenia wzoru deklaracji w zakresie zadań gminy oraz obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących utrzymania czystości i porządku, co formułuje art. 1 pkt 1 tej ustawy.

Po dokonaniu analizy treści deklaracji załączonej do uchwały Nr XLIII/640/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Kolegium Izby ustaliło, że określony przez organ stanowiący wzór deklaracji pn. „Deklaracja właściciela nieruchomości o przekazaniu odpadów - dla odpadów selektywnych przekazanych na PSZOK” wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego sformułowanego w przytoczonych przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W treści badanej uchwały nie powołano się na wskazany wyżej przepis art. 6n tej ustawy lecz przywołano art. 6r ust. 4 tejże ustawy, zgodnie z którym rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi. W związku z powyższym wszelkie regulacje związane z dodatkowymi usługami świadczonymi przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi winny być objęte aktem prawa miejscowego ustanowionym w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w tymże art. 6r ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zakresie udzielonego upoważnienia ustawowego. Taki akt obowiązuje na obszarze Miasta Wisła, albowiem został wyraźnie wskazany w podstawie

prawnej badanej uchwały i jest to uchwała Nr XXX/452/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Kolegium Izby, będące organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, sprawowanego w oparciu o kryterium legalności, co wynika wprost z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, po dokonaniu analizy treści badanej uchwały Rady Miasta Wisła, pod kątem jej zgodności z prawem, na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - stwierdziło jej nieważność. Podstawowa przesłanka podjętego rozstrzygnięcia nadzorczego wynika przede wszystkim z faktu, że uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, stanowi na obszarze działania tego organu, który go ustanowił, źródło powszechnie obowiązującego prawa, zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Akty prawa miejscowego zajmują jednak w hierarchii źródeł prawa pozycję zależną albowiem normy wyższego rzędu (normy ustawowe) określają ich przedmiot oraz zakres i sposób regulacji. Podstawą do stanowienia takiego aktu zawsze jest upoważnienie zawarte w ustawie, co wynika wprost z przytoczonego wyżej art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Kolegium podkreśla, że powyżej zaprezentowana ocena badanego aktu prawa miejscowego jest również konsekwencją wynikającą z podstawowej i fundamentalnej zasady działania organów administracji publicznej, sformułowanej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z zasady praworządności, czyli działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika również zakaz domniemywania kompetencji organu, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu administracji publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie nie tylko w doktrynie ale również w orzecznictwie sądów administracyjnych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartej w wyroku z dnia 26 maja 1992 r. zawarto tezę stwierdzającą, że „rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (sygn. akt SA/Wr 310/92, CBOSA). W związku z tym ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Niedopuszczalne jest stosowanie w tym zakresie wykładni rozszerzającej czy też celowościowej. Nie jest bowiem dopuszczalne domniemanie

kompetencji prawodawczych (por. Ustawa o samorządzie gminnym Komentarz, pod red. R. Hausnera i Z. Niewiadomskiego – Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011).

Kolegium stwierdziło ponadto, że dokonana przez Radę Miasta Wisła zmiana treści aktu prawa miejscowego nie odpowiada wymogom wynikającym z regulacji zawartej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W § 115 załącznika do tegoż rozporządzenia zawarto regulację, odnoszącą się również do aktów prawa miejscowego na mocy § 143 tego rozporządzenia, zgodnie z którym „W rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym)”.

Kolegium Izby postanowiło równocześnie o pozostawieniu w obrocie prawnym regulacji zawartej w pozostałej części uchwały z uwagi na fakt, iż w § 3 badanej uchwały zawarto przepisy uchylające wcześniej podjęte uchwały Rady Miasta Wisła wprowadzające przedmiotowy wzór deklaracji do treści innych aktów prawa miejscowego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium Izby - na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - stwierdziło nieważność badanej uchwały Rady Miasta Wisła w części określonej w § 1 niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej