



## Uchwała Nr 105/VII/2022

### Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 22 marca 2022 r.

**w sprawie uchwały Nr XLI/595/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 24 lutego 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 r. 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 r. 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 XLI/595/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 24 lutego 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** w dotyczącej § 1 - z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r., poz. 888 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.) oraz § 115 w związku z § 143 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 stanowiącego aktu prawa miejscowego.

#### § 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### Uzasadnienie

Uchwała Nr XLI/595/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 24 lutego 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 1 marca 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 93/VI/2022 z dnia 10 marca 2022 r. wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Miasta Wisła.

Badanie nadzorcze tego aktu przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 22 marca 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 uczestniczył Skarbnik Miasta Wisła, działający na podstawie upoważnienia udzielonego przez Burmistrza Miasta Wisła, który złożył stosowne wyjaśnienia i podtrzymał stanowisko zaprezentowane przez Burmistrza Miasta Wisła, w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady Miasta Wisła, zawarte w przesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach piśmie Nr FN.1713.2.2022.DC z dnia 14 marca 2022 r.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanym akcie istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w części. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny:

W dniu 24 lutego 2022 r. Rada Miasta Wisła podjęła uchwałę Nr XLI/595/2022 zmieniającą uchwałę Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, której tekst jednolity został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2022 r. poz. 138. W podstawie prawnej uchwały powołano art. 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. 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) oraz art. 6c ust. 2 i art. 6j ust. 3b 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 art. 4 ust. 1, art. 5 i art. 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz.U. 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.).

W § 1 podjętej uchwały postanowiono dokonać zmiany dotychczasowego brzmienia § 2 uchwały Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi poprzez uchylenie dotychczasowego brzmienia ust. 1-6 tegoż § 2 i nadanie temu § nowej treści w następującym brzmieniu:

„1. Postanawia się odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe.

2. Ustala się ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 191 zł za rok od domku letniskowego na nieruchomości, o której mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Ustala się ryczałtową stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w wysokości czterokrotności stawki określonej w ust. 2, tj. w wysokości 764 zł za rok od domku letniskowego na nieruchomości, o której mowa w ust. 1.

4. Postanawia się odbierać odpady komunalne od właścicieli wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe samodzielnych lokali mieszkalnych oraz od właścicieli wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe samodzielnych lokali o innym przeznaczeniu niż mieszkalne.

5. Ustala się ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 191 zł za rok od nieruchomości, o której mowa w ust. 4, z zastrzeżeniem ust. 6.

6. Ustala się ryczałtową stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w wysokości czterokrotności stawki określonej w ust. 5, tj. w wysokości 764 zł za rok od nieruchomości, o której mowa w ust. 4.”;

Ponadto dodano ust. 7-9 w § 2 o następującej treści:

„7. Postanawia się odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe innych niż:

1) nieruchomości, na których znajduje się domek letniskowy,

2) wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe samodzielnych lokali mieszkalnych,

3) wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe samodzielnych lokali o innym przeznaczeniu niż mieszkalne.

8. Ustala się ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 191 zł za rok od nieruchomości, o której mowa w ust. 7, z zastrzeżeniem ust. 9.

9. Ustala się ryczałtową stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób

selektywny, w wysokości czterokrotności stawki określonej w ust. 8, tj. w wysokości 764 zł za rok od nieruchomości, o której mowa w ust. 7.”

W § 2 badanej uchwały dokonano równocześnie zmiany treści uchwały Nr XL/573/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 27 stycznia 2022 r. zmieniającej uchwałę Nr XVL/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2022 r. poz. 814, modyfikując ją poprzez wprowadzenie zapisu w następującym brzmieniu:

”W Uchwale Nr XL/573/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 27 stycznia 2022 r. zmieniającej Uchwałę Nr XVL/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Sla. z 2022 r. poz. 814) wprowadza się następującą zmianę - w §1 uchyla się każdorazowe wystąpienie frazy „, w szczególności od: właścicieli wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe samodzielnych lokali mieszkalnych, a także od właścicieli wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe samodzielnych lokali o innym przeznaczeniu”.

W § 3 badanej uchwały powierzono jej wykonanie Burmistrzowi Miasta Wisła, w § 4 wskazano, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Wisła, natomiast w § 5 zamieszczono przepis określający termin jej wejścia w życie, stanowiąc że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2022 roku z zastrzeżeniem, że §2 wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”.

Badana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 3 marca 2022 r. pod poz. 1352.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

W art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.) zawarto upoważnienie ustawowe dla rady gminy w następującym brzmieniu:

„W przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za rok od domku

letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”.

W przepisie tym wyraźnie został określony zakres przedmiotowy dotyczący nieruchomości, za który może być pobierana opłata ryczałtowa za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zakres ten obejmuje nieruchomość na której znajduje się domek letniskowy lub inną nieruchomość wykorzystywaną na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. W treści przytoczonej delegacji ustawowej rada gminy została upoważniona wyłącznie do uchwalenia ryczałtowej stawki opłaty w wysokości limitowanej, która nie może być wyższa niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za rok. Delegacja ta nie upoważniła organu stanowiącego do dokonywania innych postanowień w przedmiocie tej opłaty ryczałtowej. W związku z powyższym zamieszczenie w badanej uchwale - w nowym brzmieniu § 2 ust. 4 i ust. 7 uchwały zmienianej - regulacji dotyczącej sprecyzowania katalogu dot. przedmiotu opłaty, odnoszącego się do ustawowego zakresu innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w postaci wskazania, że mogą to być: samodzielne lokale mieszkalne oraz samodzielne lokale o innym przeznaczeniu wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe - ewidentnie wykracza poza zakres delegacji ustawowej, sformułowanej w art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium izby zakwalifikowało przyjętą regulację zawartą w treści § 2 ust. 4 i ust. 7 badanej uchwały Rady Miasta Wisła jako podjętą z istotnym naruszeniem prawa. Przy dokonywaniu oceny badanej uchwały uwzględniono przede wszystkim fakt, iż uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, co powoduje, że powinna być podjęta z zachowaniem wszelkich wymogów dotyczących stanowienia takich aktów. Gminie przysługuje prawo stanowienia takich aktów prawa miejscowego, obowiązujących na obszarze gminy, zgodnie 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.). Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, stosownie do regulacji zawartej w art. 41 ust. 1 tej ustawy.

Kolegium Izby podkreśla, że akty prawa miejscowego są jedną z kategorii źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły, zgodnie z regulacją zawartą w art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa zasadnicza nie tylko wymienia akty prawa miejscowego w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wskazując ich charakter prawny i pozycję w systemie źródeł prawa, ale także precyzuje wymogi, co do podstaw prawnych tych aktów oraz organów upoważnionych do ich stanowienia. W art. 94 Konstytucji w sposób jednoznaczny sformułowano wymogi dotyczące

podstawy prawnej aktów prawa miejscowego, organów właściwych do ich stanowienia, obszaru obowiązywania oraz zakresu stanowienia. Zgodnie z tą regulacją „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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”.

Upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa zawarte być musi w ustawie, każdorazowo zatem wymagana jest stosowna ustawowa delegacja, w oparciu o którą może być podjęty taki akt. Wyrażony w przytoczonym przepisie art. 94 Konstytucji RP wymóg stanowienia aktów prawa miejscowego "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie" należy rozumieć jako wymóg istnienia delegacji prawotwórczej w ustawach lub aktach normatywnych wyższego rzędu niż ustawa. Ustawowe upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego musi być wyraźne, a nie oparte jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej. Brak takiego upoważnienia oznacza brak kompetencji prawotwórczej, uniemożliwiający władcze wkraczanie powszechnie obowiązujących źródeł prawa w prawa i obowiązki podmiotów stojących na zewnątrz administracji. Wydanie aktu prawa miejscowego pomimo braku stosownego upoważnienia ustawowego albo z przekroczeniem jego granic stanowi wadę istotną takiego aktu, skutkującą możliwością stwierdzenia jego nieważności przez organ nadzoru lub sąd. Kompetencje organu administracji publicznej określać musi prawo; "w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać (...) a przepis kompetencyjny podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej" na co wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach (uchw. TK z 10.5.1994 r., W 7/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 23; por. też orzec. TK z 28.5.1986 r., U 1/86, OTK 1986, Nr 1, poz. 2; także np. wyr. z: 8.12.1998 r., U 7/98, OTK 1998, Nr 7, poz. 118; 4.11.1997 r., U 3/97, OTK-A 1997, Nr 3–4, poz. 40) - por. Konstytucja RP Komentarz, red. Safjan/Bosek, wyd. Beck 2016.

Niezachowanie powyższych uregulowań narusza również jedną z zasad techniki prawodawczej sformułowaną w § 115 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którą w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

W ocenie organu nadzoru zawarcie w badanej uchwale Rady Miasta Wisła regulacji wykraczającej poza zakres upoważnienia ustawowego, poprzez próbę nieuprawnionego uregulowania ustawowego zakresu „innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-

wypoczynkowe”, zamieszczonej w art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, skutkuje uznaniem, że została ona podjęta w części z istotnym naruszeniem prawa, wskazanym w sentencji niniejszej uchwały Kolegium. W ocenie organu nadzoru Ustawodawca zamieszczając w ww. przepisie ogólną formułę wskazującą, iż opłacie ryczałtowej podlegają również „inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe” jednoznacznie postanowił o tym, że jedynym kryterium kwalifikowania ich do zakresu przedmiotowego takiej opłaty ryczałtowej, jest sposób ich wykorzystywania. Rada gminy nie została wyposażona do kompetencji mającej polegać na uszczegółowianiu lub dookreślaniu takiego przedmiotu opłaty. Ponadto w ocenie Kolegium uchwalona regulacja obejmująca w ramach przedmiotu opłaty ryczałtowej m.in. „samodzielne lokale mieszkalne” stoi w sprzeczności z konstrukcją ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w której wprowadzono stosowną regulację związaną z obowiązkiem zorganizowania przez gminy systemu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i określenia odpowiednich stawek takiej opłaty.

Z powyższych względów Kolegium Izby na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) - zgodnie z którym uchwały i zarządzenia organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a o ich nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały - zobligowane było do orzeczenia o nieważności uchwały Nr XL/595/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 24 lutego 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 obejmującej § 1 uchwały, dotyczący nadania nowego brzmienia § 2 uchwały Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kolegium równocześnie uznało, że przedmiotowa uchwała w pozostałym zakresie może funkcjonować w obrocie prawnym, albowiem w § 2 badanej uchwały postanowiono dokonać zmiany uchwały Nr XL/573/2022 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, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2022 r. poz. 814, w następującym zakresie: ”W Uchwale Nr XL/573/2022 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 (Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2022 r. poz. 814) wprowadza się następującą zmianę - w §1 uchyla się każdorazowe wystąpienie frazy „, w szczególności od: właścicieli wykorzystywanych na cele rekreacyjno-

wypoczynkowe samodzielnych lokali mieszkalnych, a także od właścicieli wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe samodzielnych lokali o innym przeznaczeniu”. Uchwała Nr XL/573/2022 z dnia 27 stycznia 2022 r. ustala bowiem - zgodnie z art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - ryczałtowe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczące nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w odpowiedniej wysokości - nie wyższej niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za rok od domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe i może funkcjonować w obrocie prawnym.

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