

Uchwała Nr 27.415.2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 21 listopada 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LII/445//2023 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 25 października 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Miasta Ostrów Mazowiecka oraz warunków i 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 LII/445//2023 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 25 października 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Miasta Ostrów Mazowiecka oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, tj. Załącznika Nr 1:

- 1) w części „Termin składania” w zakresie wyrazów „lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”;
- 2) w zakresie pkt 2 „Pouczenia”;
- 3) w części E.2. w pkt 34 w zakresie wyrażenia „Rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej:.....,w której
 - a) Liczba osób zatrudnionych wynosi osób (jeśli dotyczy),
 - b) Liczba miejsc noclegowych wynosi ... sztuk (jeśli dotyczy),
 - c) Powierzchnia całkowita lokalu wynosi ... m2 (jeśli dotyczy),
 - d) Liczba miejsc konsumpcyjnych wynosi ... sztuk (jeśli dotyczy),
 - e) Inne (jakie) ...” oraz w zakresie wyrazów, ”pojemnik 1100 l 180,00 zł”

i konsekwentnie w tym samym zakresie Załącznika Nr 2,
z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 2a pkt 5, art. 6m ust. 1¹ pkt 1, art. 6n ust. 1 w związku z art. 6m ust. 1a i ust. 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Miastu Ostrów Mazowiecka 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 3 listopada 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LII/443//2023 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 25 października 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Miasta Ostrów Mazowiecka oraz warunków i 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 Załączniku Nr 1 w części „Termin deklaracji” Rada Miasta Ostrów Mazowiecka postanowiła, cyt. „W terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych (...)”. Dalej w „Pouczeniu” w pkt 2 Rada Miasta Ostrów Mazowiecka ustaliła, cyt. „Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w ciągu 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.

Z powyższego wynika, że określając ww. regulację Rada Miasta Ostrów Mazowiecka zmodyfikowała zapis ustawowy i zamiast wyrazu „wytworzenia” użyła wyrazu „powstania” oraz zamiast wyrazu „w terminie” użyła wyrazu „w ciągu”. Zdaniem Kolegium Izby Rada Miasta Ostrów Mazowiecka nie posiadała kompetencji do ww. modyfikacji i tym samym, zamieszczając powyższe zapisy, istotnie naruszyła art. 6m ust. 1¹ pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na niedopuszczalność modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11 oraz NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyrokach: z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 i z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97 oraz WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22.

W Załączniku Nr 1 w części E.2. wzoru deklaracji Rada Miasta Ostrów Mazowiecka ustaliła stawkę opłaty za pojemnik 1100 l w wysokości 180,00 zł.

Zgodnie z przepisem art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stawkę opłaty za pojemnik lub worek o pojemności 120 l ustala się w wysokości nie wyższej niż 1,3 % przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na osobę ogółem, a za pojemnik lub worek o mniejszej lub większej pojemności stawki opłat ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności. Skoro Rada Miasta Ostrów Mazowiecka ustaliła stawkę opłaty za pojemnik lub worek o pojemności 120 l w wysokości 20,00 zł, to proporcjonalna wysokość stawki opłaty za pojemnik o pojemności 1100 l wynosi 183,33 zł.

Zatem zdaniem Kolegium Izby określona przez Radę Miasta Ostrów Mazowiecka w Załączniku Nr 1 w części E.2. stawka opłaty za pojemnik o pojemności 1100 l w wysokości 180,00 zł nie została ustalona zgodnie z zasadą proporcjonalności i istotnie narusza przepis art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W części E.2. pkt 34 wzoru deklaracji, składający został zobowiązany do podania informacji, cyt. „Rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej:..., w której

- a) Liczba osób zatrudnionych wynosi osób (jeśli dotyczy),
- b) Liczba miejsc noclegowych wynosi ... sztuk (jeśli dotyczy),
- c) Powierzchnia całkowita lokalu wynosi ... m² (jeśli dotyczy),
- d) Liczba miejsc konsumpcyjnych wynosi ... sztuk (jeśli dotyczy),
- e) Inne (jakie) ...”.

Wymienione dane nie mają wpływu na ustalenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a zatem ich żądanie jest sprzeczne z postanowieniami art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym organ stanowiący określa wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości tej opłaty. Nie uprawnia do tego również przepis art. 6m ust. 1b tej ustawy, wskazujący dane, których podania może wymagać organ stanowiący.

Ponadto przepisy art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowią, iż deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Cytowane powyżej dane nie są zatem konieczne do ustalenia wysokości opłaty, a deklaracja powinna zawierać tylko te dane, które są niezbędne do prawidłowego obliczenia wysokości opłaty.

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, 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 (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 NSA przypomniał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ...”, a w wyroku z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99 wskazał, 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”.

Konsekwentnie należało stwierdzić nieważność w tej samej części (jak wskazano wyżej w odniesieniu do Załącznika Nr 1 czyli deklaracji składanej w postaci papierowej), 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.

W powyższym stanie faktycznym i prawnym, a także uwzględniając fakt, iż w dniu 21 listopada 2023 r. organ nadzoru orzekł o nieważności w części uchwały Nr LII/443//2023 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 25 października 2023 r. organ nadzoru orzekł o w sprawie zmiany uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Miasta Ostrów Mazowiecka oraz ustalenia stawki tej opłaty (uchwała N 27.414.2023), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

**Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium**

Bożena Zych

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec
LB-2106