



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 6 października 2022 r.

Poz. 10284

UCHWAŁA NR 18.299.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 2 sierpnia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LIII/529/2022 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia wysokości stawki opłaty oraz określenia stawki opłaty podwyższonej

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.) 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, uchwała, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LIII/529/2022 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia wysokości stawki opłaty oraz określenia stawki opłaty podwyższonej tj.:

- 1) § 2 ust. 2 w zakresie wyrazów, cyt. „w samodzielnym lokalu mieszkalnym” oraz § 3 ust. 2 w zakresie wyrazów, cyt. „w samodzielnym lokalu mieszkalnym”, z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1297);
- 2) § 4 w zakresie wyrazów, cyt. „ustalonej na podstawie § 2 uchwały”, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

§ 2. Na niniejszą uchwałę przysługuje Miastu Siedlce 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 5 lipca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła Nr LIII/529/2022 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia wysokości stawki opłaty oraz określenia stawki opłaty podwyższonej.

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 § 2 ust. 2 uchwały Rada Miasta Siedlce postanowiła, cyt. „Jeżeli odpady komunalne zbierane i odbierane są w sposób selektywny, ustala się zróżnicowanie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących na danej nieruchomości w samodzielnym lokalu mieszkalnym: (...)”, a w § 3 ust. 2 ustaliła, cyt. „Jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, określa się stawki opłaty podwyższonej za

gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących na danej nieruchomości w samodzielnym lokalu mieszkalnym: (...)"

Zgodnie z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy może różnicować stawki opłat, o których mowa w ust. 1 i 2, w zależności od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, liczby osób lub ilości zużytej wody w gospodarstwie domowym, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy lub od faktu objęcia nieruchomości uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1. Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłat.

W § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta Siedlce dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. A zatem Rada Miasta Siedlce mogła różnicować stawki w oparciu o kryteria o których mowa w art. 6j ust. 2a przywołanej ustawy, przy czym w przypadku metody wybranej przez Radę Miasta Siedlce, określonej w § 1 ust. 1 badanej uchwały, ustawa dopuszcza różnicowanie stawek opłat w zależności od m.in. liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, rodzaju zabudowy czy faktu objęcia nieruchomości uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1 ustawy. Rada Miasta Siedlce, jako kryterium różnicujące stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przyjęła liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość w samodzielnym lokalu mieszkalnym. Poprzez dodanie zwrotu, cyt. „w samodzielnym lokalu mieszkalnym” doszło do wybrania kryterium różnicującego stawkę opłaty niezajdującego oparcia w cyt. wyżej art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada Miasta Siedlce uprawniona jest do różnicowania stawek opłat jednakże w oparciu o kryteria ściśle określone art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Użycie zwrotu, cyt. „w samodzielnym lokalu mieszkalnym” doprowadziło do nieuprawnionej modyfikacji wyżej cytowanego art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Jak zauważył WSA w Opolu w wyroku z dnia 4 listopada 2010 r. II SA/Op 378/10, modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt niższego rzędu, jakim jest akt prawa miejscowego, możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02 NSA stwierdził cyt. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko uregulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11).

W § 4 badanej uchwały Rada Miasta Siedlce postanowiła, cyt. „Zwalnia się właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady, stanowiące odpady komunalne, w kompostowniku przydomowym w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w wysokości 20 % kwoty opłaty, ustalonej na podstawie § 2 uchwały”. W § 2 ust. 1- 3 uchwały Rada Miasta Siedlce ustaliła stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wytwarzanymi na terenie nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, które są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

Zgodnie z art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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.

Przesłanką przyznania zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest informacja dotycząca posiadania kompostownika przydomowego i kompostowania w nim bioodpadów stanowiących odpady komunalne, złożona przez właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, w związku z art. 6m ust. 1b pkt 7 przywołanej ustawy. Innych przesłanek (warunków) ustawodawca nie przewidział.

Tym samym za niedopuszczalne – w świetle przywołanych przepisów prawa – należy uznać wskazanie – zawarte w postanowieniach § 4 badanej uchwały – dodatkowego warunku koniecznego do zastosowania zwolnienia w części z opłaty, a mianowicie: zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych w sposób

selektywny. Rada Miasta Siedlce, zamieszczając w uchwale niniejszy warunek, przekroczyła zakres upoważnienia z art.6k ust. 4a ustawy i tym samym istotnie naruszyła przepisy prawa.

Podkreślić należy, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przekroczenie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi w związku z powyższym istotne naruszenie ww. przepisów kompetencyjnych. Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą 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”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał, cyt. „...do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

Z podanych przyczyn, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski