



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 30 grudnia 2021 r.

Poz. 5176

Uchwała Nr 193/g330/P/21

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 21 grudnia 2021 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 40 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), 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 zw. z art. 1 pkt 13 lit. f i art. 10 pkt 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1648) oraz § 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) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXXVII/388/2021 Rady Miejskiej Jastarni z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości

orzeka nieważność poz. G.4. załącznika do badanej uchwały.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 16 grudnia 2021 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXXVII/388/2021 Rady Miejskiej Jastarni z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, zaś w dniu 21 grudnia 2021 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

W załączniku do badanej uchwały Rada Miejska Jastarni ustaliła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W poz. G.4. ww. załącznika do badanej uchwały postanowiono, że:

G.4. ROCZNA RYCZAŁTOWA STAWKA OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI POWSTAJĄCYMI NA TERENIE NIERUCHOMOŚCI

Wypełniają właściciele Nieruchomość, na której znajdują się domki letniskowe lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższe zapisy załącznika do ww. uchwały są niezgodne z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach. Na mocy powyższej ustawy nowelizującej z dniem 1 stycznia 2022 roku przepis art. 6j ust. 3b ustawy stanowi, że 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. Z wyżej powołanych regulacji prawnych wynika zatem, że ustawodawca przewidział obowiązek wniesienia opłaty - **od domku letniskowego na nieruchomości** albo innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno - wypoczynkowe, a nie – tylko **od nieruchomości**. Oznacza to, że ww. zapis badanej uchwały w sposób nieuprawniony zmodyfikował postanowienie ustawy w zakresie przedmiotu podlegającego opłacie, albowiem wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami jest zależna od ilości domków letniskowych znajdujących się na danej nieruchomości oraz od ilości innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe.

Zdaniem Kolegium, zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2022 r., we wzorze deklaracji określonym w załączniku do badanej uchwały nie ma możliwości obliczenia ryczałtowej stawki opłaty w sposób prawidłowy, tj. jako iloczynu rocznej ryczałtowej stawki opłaty i ilości domków letniskowych na nieruchomości albo jako iloczynu rocznej ryczałtowej stawki opłaty i ilości innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe. W następstwie czego, w ocenie Kolegium tut. Izby, zapisy zawarte w załączniku do badanej uchwały w części G.4., ze względu na nieprawidłowo określony przedmiot podlegający opłacie, naruszają w sposób istotny ww. regulacje art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podkreślić należy, że sposób ukształtowania wzoru deklaracji ma fundamentalne znaczenie dla poprawności naliczania przez właścicieli nieruchomości wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także dla możliwości weryfikacji dokonanych obliczeń.

Dodać również należy, że badana uchwała w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowanym do ogółu podmiotów. Takie przepisy wymagają wyższych standardów jednoznaczności i określoności. W związku z tym postanowienia uchwały powinny być spójne, precyzyjne i czytelne, aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, a regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę.

Biorąc pod uwagę ww. nieprawidłowość Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdza, że uchwała Rady Miejskiej Jastarni w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości w tym kształcie nie może funkcjonować w porządku prawnym.

Z powyższych względów, w ocenie Kolegium tut. Izby, zapis w poz. G.4. wzoru deklaracji określonego w załączniku do badanej uchwały jest zapisem nieprecyzyjnym, wskutek czego przyjąć należy, że Rada Miejska Jastarni w sposób nieprawidłowy zrealizowała upoważnienie ustawowe z art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby podkreśla, że podziela pogląd, wielokrotnie reprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że w stosunkach obowiązujących w administracji publicznej nie obowiązuje zasada, że co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz przeciwnie - obowiązuje zasada, że dozwolone jest tylko to, na co zezwalają przepisy prawa (tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Lu

883/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 grudnia 2008 r. sygn. akt III SA/Łd 400/08). Odwołując się nadto do interpretacji zasady legalizmu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważyć można, że "samoistne" znaczenie reguły zawartej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.), że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, sprowadzone zostało do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem, w odniesieniu do organów władzy publicznej, zasady - co nie jest zakazane, jest dozwolone (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. sygn. akt K 20/01 publ. OTK-A 2002 r. z.3).

Ponadto zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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.

Kolegium tut. Izby zwraca także uwagę, że wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego są również przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Zgodnie z § 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu.

Kolegium Izby podziela tym samym pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w tym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. akt II FSK 3302/15), 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych, zarówno sprzed reformy jak i w tym najnowszym, do takich "istotnych" naruszeń prawa, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających upoważnienie do podejmowania uchwał (zob. np.: wyrok NSA z dnia 10 lipca 1992 r. SA/Wr 660/92, a także wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2016 r., II FSK 2419/15).*

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

Niezależnie od powyższego Kolegium Izby zwraca uwagę, aby dostosować użytą w treści badanej uchwały (§ 4 ust. 3 uchwały) terminologię do pojęć obowiązujących na gruncie ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1797). Na skutek wejścia w życie wskazanej ustawy pojęcie „bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu” zostało zastąpione „kwalifikowanym podpisem elektronicznym”, stąd też za niewłaściwe należy uznać posługiwanie się w akcie prawa miejscowego nieobowiązującym już nazewnictwem.

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