



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 2 grudnia 2022 r.

Poz. 4617

### **Uchwała Nr 156/g329/P/22**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku  
z dnia 24 listopada 2022 r.**

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) art. 6i ust. 1 pkt 2, art. 6k ust. 4a, art. 6m ust. 1, ust. 1<sup>1</sup>, ust. 1a i ust. 1b oraz art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr LVI/986/2022 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 26 października 2022 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości

**orzeka nieważność badanej uchwały.**

### **UZASADNIENIE**

W dniu 28 października 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LVI/986/2022 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 26 października 2022 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, zaś w dniu 24 listopada 2022 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

W § 2 treści normatywnej badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *"Deklaracje, o których mowa w § 1, właściciele nieruchomości zobowiązani są złożyć w siedzibie Urzędu Miejskiego we Władysławowie w terminie:*

*1. 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca, (.....)."*

Natomiast w załączniku nr 1 do badanej uchwały stanowiącym wzór Deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (przeznaczonej dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości mieszanych, które w części stanowią nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, na której prowadzona jest działalność o charakterze wynajmu) w części pod nazwą: "Termin składania:" w pkt 1 Rada Miejska Władysławowa postanowiła,

że: "1) w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca, (...).".

W ocenie Kolegium tut. Izby cytowane zapisy zawarte w treści § 2 badanej uchwały oraz w załączniku nr 1 do badanej uchwały są niezgodne z art. 6i ust. 1 pkt 2 ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z przepisu wynikającego z art. 6i ust. 1 pkt 1 ww. ustawy wynika, że obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje - w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec. Natomiast z przepisu art. 6i ust. 1 pkt 2 ww. ustawy wynika, że obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje - w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne.

Dodatkowo z regulacji zawartych w art. 6m ust. 1 oraz ust. 1<sup>1</sup> ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są obowiązani złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta: właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy; osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 2a ust. 1; właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2, a właściciele nieruchomości nie złożyli skutecznego oświadczenia, o którym mowa w art. 6c ust. 3b. 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 danym lokalu odpadów komunalnych oraz podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1 ustawy, albo uchwały, o której mowa w art. 6c. ust 2 ww. ustawy.

Ustawodawca w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewidział zatem obowiązek wniesienia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku wyżej wymienionych nieruchomości od zaistnienia określonych przesłanek. Oznacza to, że kwestionowanymi zapisami badanej uchwały Rada Miejska w sposób nieuprawniony zmodyfikowała postanowienia ustawy w zakresie uzależnienia ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w przypadku nieruchomości mieszanych, które w części stanowią nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, na której prowadzona jest działalność o charakterze wynajmu nieruchomości) od przesłanki zastrzeżonej tylko i wyłącznie dla innego rodzaju nieruchomości, w następstwie czego doszło do naruszenia ww. regulacji cytowanej ustawy.

Zatem w sytuacji, kiedy deklaracja dotyczy nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości mieszanych, które w części stanowią nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, na której prowadzona jest działalność o charakterze wynajmu, terminu złożenia deklaracji nie należy wiązać jedynie z zamieszkaniem na danej nieruchomości, ale również z wytworzeniem na danej nieruchomości odpadów komunalnych.

Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Przykładowo w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2019 r. (sygn. akt I OSK 2250/18) m.in. stwierdzono, że: *Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Szczególnie niedopuszczalne jest odmienne regulowanie prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa.*

Ponadto w wyniku analizy badanej uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło, że Rada Miejska Władysławowa w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały w części D - DANE NIEZBĘDNE DO WYLICZENIA OPŁATY w poz. D1. - OŚWIADCZENIE DOTYCZĄCE

KOMPOSTOWNIKA określiła możliwość skorzystania z częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i zawarła wymóg oświadczenia w zakresie kompostowania bioodpadów. W poz. D1. postanowio, że zwolnienie dotyczy nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady w kompostowniku przydomowym.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło także, że w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały w poz. D2. - OBLICZENIE OPŁATY ZA ODBIÓR I ZAGOSPODAROWANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH - nieruchomości zamieszkałe oraz nieruchomości mieszane, dla części nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy - Rada Miejska Władysławowa ustaliła tabelę służącą obliczeniu opłaty za odpady komunalne dla wyżej wymienionych rodzajów nieruchomości, która uwzględnia wysokość miesięcznego zwolnienia (kolumna D i kolumna E).

W dalszej kolejności Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały w poz. D3. - OBLICZENIE OPŁATY ZA ODBIÓR I ZAGOSPODAROWANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH - nieruchomości mieszane, dla części nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne, na których prowadzona jest działalność o charakterze wynajmu - Rada Miejska Władysławowa ustaliła tabelę służącą obliczeniu opłaty za odpady komunalne dla wyżej wymienionych rodzajów nieruchomości, która uwzględnia wysokość miesięcznego zwolnienia (kolumna D i kolumna E).

Ponadto w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały w poz. D4. - OBLICZENIE OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI - suma opłat z części D2. i D3. - Rada Miejska Władysławowa ustaliła tabelę służącą obliczeniu opłaty za odpady komunalne jako sumę opłat z poz. D2. i poz. D3.

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalony przez Radę Miejską Władysławowa sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla poszczególnych rodzajów nieruchomości w powiązaniu z nieprawidłowo ustalonym zwolnieniem z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (uchwała Nr LVI/985/2022 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 26 października 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty), nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa i wykracza poza delegację ustawową do podjęcia badanej uchwały.

Podkreślenia wymaga również fakt, że w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały w części D - DANE NIEZBĘDNE DO WYLICZENIA OPŁATY w poz. D1. - OŚWIADCZENIE DOTYCZĄCE KOMPOSTOWNIKA wzoru deklaracji - Rada Miejska określiła możliwość skorzystania z częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i zawarła wymóg oświadczenia w zakresie kompostowania bioodpadów oraz jednocześnie postanowiła, że zwolnienie dotyczy nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady w kompostowniku przydomowym. W dalszych natomiast postanowieniach Załącznika Nr 1 do badanej uchwały (poz. D2., D3., D4.) dotyczących obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Rada Miejska odniosła zwolnienie z części opłaty do innego rodzaju nieruchomości, niż wynika to z postanowień poz. D1. oraz z wytycznych określonych w przepisie kompetencyjnym. Zatem ustalenia Rady Miejskiej w powyższym zakresie są niespójne.

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.

Zauważyć w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach 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 wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem art. 6m ust. 1a i 1b ww. ustawy, 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), a także pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji.

Z kolei w myśl art. 6m ust. 1a i 1b ww. ustawy: deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada gminy, określając wzór deklaracji, może wymagać podania następujących danych:

- 1) imienia i nazwiska lub nazwy właściciela nieruchomości oraz adresu miejsca zamieszkania lub siedziby;
- 2) adresu nieruchomości;
- 3) danych stanowiących podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 4) numeru telefonu właściciela nieruchomości;
- 5) adresu poczty elektronicznej właściciela nieruchomości;
- 6) innych informacji niezbędnych do wystawienia tytułu wykonawczego;
- 7) informacji dotyczących posiadania kompostownika przydomowego i kompostowania w nim bioodpadów stanowiących odpady komunalne.

Biorąc pod uwagę treść przytoczonych przepisów wyżej wymienionej ustawy, w ocenie Kolegium tut. Izby, postanowienia Rady Miejskiej Władysławowa zawarte w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały w części D(DANE NIEZBĘDNE DO WYLICZENIA OPŁATY) w poz., D2., D3 i D4., odnoszące się do ustalonego zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla poszczególnych rodzajów nieruchomości nie znajdują podstaw prawnych, co skutkuje naruszeniem wyżej przytoczonych przepisów ustawy.

Analizując zapisy powyższej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło zatem, że Rada Miejska zawarła postanowienia i ustalenia w zakresie częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wskazując, że odnosi się ono zarówno do właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz do właścicieli nieruchomości mieszanych dla części nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy (poz. D2.) i nieruchomości mieszanych, dla części nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, na których prowadzona jest działalność o charakterze wynajmu (poz. D3.), czym w sposób istotny naruszyła przepis art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wskazanie w powyższych pozycjach deklaracji niezgodnych z ww. art. 6k ust. 4a, podmiotów, którym przysługuje zwolnienie doprowadziło do sytuacji, że właściciele wymienionych rodzajów nieruchomości lub ich części mogą zostać objęci przedmiotowym zwolnieniem. Tymczasem, jak wskazano powyżej, przedmiotowym zwolnieniem można objąć jedynie właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym,

proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych.

Ponadto wskazać należy, że z powyżej przywołanych przepisów art. 6m ust. 1a oraz art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że dla prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi niezbędne jest precyzyjne określenie podmiotów mogących ubiegać się o częściowe zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tym samym, żeby prawidłowo obliczyć wysokość tej opłaty, na podstawie wzoru deklaracji określonego przez organ stanowiący, powinno jednoznacznie z niego wynikać, którym podmiotom przysługuje częściowe zwolnienie z opłaty.

Zatem, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, Rada Miasta Władysławowa podejmując uchwałę w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, winna zapewnić prawidłowe obliczenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i tak skonstruować wzór deklaracji, żeby zawierała ona dane niezbędne do obliczenia wysokości tej opłaty, z uwzględnieniem prawidłowych danych stanowiących podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Z kierunkiem niniejszego rozstrzygnięcia korespondują również normy wynikające z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn.zm.) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wywiedziona z przepisu prawa norma prawna jest podstawą dla działania upoważnionego w tym przepisie organu, a więc każde działanie władzy publicznej musi znajdować umocowanie w przepisach prawa upoważniających do podjęcia danego aktu prawnego. Z kolei art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o tym, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat, jednakże organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma to czynić w granicach określonych w ustawach.

W ocenie Kolegium tut. Izby, z uwagi na istotne naruszenie zacytowanych wyżej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w odniesieniu do stwierdzonych uchybień badanej uchwały wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności.

Wskazane wyżej okoliczności, zdaniem Kolegium tut. Izby, prowadzą finalnie do wniosku, że kwestionowane zapisy zawarte w deklaracji naruszają w sposób istotny przepisy ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co, w związku z niemożliwością prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przy zastosowaniu tak przyjętego wzoru deklaracji, rodzi konieczność orzeczenia nieważności badanej uchwały.

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 2006r. sygn. akt II SA/Lu 883/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 grudnia 2008r. 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 (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, jak wskazano wyżej, zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) 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.

Na marginesie Kolegium tut. Izby wskazuje, że w uchwale Nr LVI/985/2022 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 26 października 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty Rada Miejska Władysławowa w sposób naruszający przepisy postanowiła, że: *"Zwalnia się z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, w wysokości:*

*1. 2,00 zł miesięcznie od 1 mieszkańca, dla części nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy,*

*2. 0,70 zł miesięcznie od 1 mieszkańca, dla części nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy."*, co przesądziło o konieczności orzeczenia nieważności przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku postanowień naruszających przepisy prawa. Badana uchwała jest natomiast konsekwencją powyższej uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i także zawiera postanowienia niezgodne z prawem, zachodzi zatem konieczność orzeczenia jej nieważności.

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

Niezależnie od powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje na konieczność jednoznacznego doprecyzowania w § 1 ust. 2 treści normatywnej badanej uchwały rodzaju nieruchomości w zakresie, których występuje obowiązek dołączenia dokumentu (zaświadczenia) potwierdzającego ilość zużytej wody.

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