



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 06.12.2022 r.

Poz. 4732

**Uchwała Nr 155/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 pkt 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. 6k ust. 1 pkt 1 i pkt 3 w zw. z ust. 4 i 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz § 44 ust. 1 i 2 oraz § 45 ust. 1 w związku 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 LVI/985/2022 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 26 października 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty

**orzeka nieważność § 4 badanej uchwały.**

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

W dniu 28 października 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LVI/985/2022 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 26 października 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty, zaś w dniu 24 listopada 2022 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Władysławowa, powołując się na przepisy wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz od właścicieli nieruchomości, które w części stanowią nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, na której świadczone są usługi hotelarskie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 2211 z późn. zm.). Następnie Rada Miejska ustaliła stawki opłaty za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób

selektywny oraz stawki opłaty podwyższonej, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny.

Natomiast w § 4 pkt 1 i pkt 2 uchwały Rada Miejska 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."*

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalone przez Radę Miejską Władysławowa w powyższy sposób zwolnienie z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (§ 4 pkt 1 i pkt 2 badanej uchwały), nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa, w tym w szczególności w przepisach wskazanych przez Radę Miejską w podstawie prawnej podjętej uchwały.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że z art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika m.in. upoważnienie dla rady gminy do dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 ww. ustawy oraz ustalenia stawki takiej opłaty. Natomiast z art. 6j ust. 3a cytowanej ustawy wynika, że w przypadku nieruchomości, o której mowa w ust. 3 (nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy), na której świadczone są usługi hotelarskie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 2211) dopuszcza się, żeby opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiła iloczyn zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 3. Natomiast z art. 6j ust. 3e pkt 3 wynika, że, w przypadku ustalenia opłaty na podstawie ust. 3a przywołanego wyżej art. 6j ustawy, rada gminy określa sposób ustalenia ilości zużytej wody na potrzeby ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaś z art. 6j ust. 4 ww. ustawy wynika, że w przypadku nieruchomości mieszanych opłata za gospodarowanie komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych dla jej części. Z kolei w art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustanowiono uprawnienie dla organu stanowiącego gminy do ustalenia stawki podwyższonej, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, zaś w art. 6k ust. 2a tej ustawy określono wytyczne w zakresie wysokości stawek, jakimi powinna kierować się rada gminy określając stawki opłaty. Jedynie przywołany w podstawie prawnej badanej uchwały art. 6k ust. 4a ww. ustawy kreuje uprawnienie dla rady gminy do wprowadzenia zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jednakże dotyczy ono wyłącznie *właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.*

Kolegium Izby dodatkowo wskazuje, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje - poza przypadkiem unormowanym we wspomnianym wyżej art. 6k ust. 4a ustawy - jedynie zwolnienie, w całości lub w części z opłaty, dla właścicieli nieruchomości, na których *zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2021 r. poz. 1744 z późn. zm.), o czym stanowi art. 6k ust. 4 ww. ustawy.*

Mając na uwadze powyższe, Kolegium tut. Izby uznało, że ustalając bez podstawy prawnej w § 4 pkt 1 i pkt 2 uchwały zwolnienie 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 zamieszkuje mieszkaniec, 2,0,70zł miesięcznie od 1 mieszkańca, dla części nieruchomości, na której nie zamieszkuje mieszkaniec."*, Rada Miejska w sposób istotny naruszyła ww. przepisy upoważniające do podjęcia badanej uchwały, tj. art. 6k ust. 1 pkt 1 i pkt 3 w zw. z ust. 4 i ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co skutkuje koniecznością orzeczenia nieważności wadliwego zapisu uchwały.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku ustalenie przez Radę Miejską powyższego zwolnienia dla nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi i ustalenie kwoty zwolnienia od jednego mieszkańca w wysokości 2,00 zł dla części nieruchomości, na której zamieszkuje mieszkaniec i kwoty zwolnienia od jednego mieszkańca w wysokości 0,70 zł dla części nieruchomości, na której nie zamieszkuje mieszkaniec, jest niezgodne z postanowieniami art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i stanowi nieuprawnioną modyfikację normy ustawowej.

Jak wskazano wyżej, zgodnie z przywołanym przepisem 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.

Powyższe zwolnienie jest zatem adresowane do właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, nie zaś, jak wynika z § 4 pkt 1 i pkt 2 badanej uchwały, dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, ale składającymi się z części, na której zamieszkuje mieszkaniec oraz z części, na której nie zamieszkuje mieszkaniec (tzw. nieruchomości mieszane).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 lipca 2021 r. (sygn. akt III FSK 3685/21): *"Przesłankę zastosowania wymienionego zwolnienia stanowi zmniejszenie (...) kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi, ale tylko z gospodarstw domowych i tylko ze względu na kompostowanie bioodpadów, a zakres zwolnienia (jego skala) winien wynikać z proporcji, w jakiej koszty te uległy zmniejszeniu w wyniku kompostowania bioodpadów, stanowiących odpady komunalne, w kompostownikach przydomowych."*

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.) - 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 RP 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 tut. Izby podziela tym samym pogląd prezentowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, 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) [wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. akt II FSK 3302/15)].*

Z kolei w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sygn. akt III SA/Gd 587/19) wskazał, że: *za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95).*

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

Niezależnie od powyższego Kolegium Izby zwraca uwagę, że zwolnienie z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach winno zostać ustalone w wysokości proporcjonalnej do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych. Informacja o powyższej kalkulacji winna zostać dołączona do uchwały w formie odrębnego pisma albo zawarta w uzasadnieniu do uchwały tak, żeby zarówno na etapie podejmowania uchwały przez organ stanowiący gminy, jak i na etapie postępowania nadzorczego, można było ustalić, w jaki

sposób kwota zwolnienia została wyliczona i czy spełniono przesłankę wymienioną w ww. przepisie. Kolegium zauważa, że, w przypadku wprowadzenia zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, należy przedłożyć także kalkulację odpowiadającą rodzajowi tego zwolnienia.

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