



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 17.05.2023 r.

Poz. 2316

**Uchwała Nr 066/g119/P/23**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku**

**z dnia 26 kwietnia 2023 r.**

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz 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 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 6n ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 3, art. 6k ust. 1 pkt 2 i art. 6k ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały nr LI-665/2023 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII-441/2021 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Miasto Lębork oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

**orzeka nieważność:**

**1)załącznika nr 1 do badanej uchwały w części F.: poz. 49-51 i poz. 54 w zakresie odwołania do poz. 51,**

**2)załącznika nr 2 do badanej uchwały,**

**3)załącznika nr 3 do badanej uchwały.**

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

W dniu 5 kwietnia 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała nr LI-665/2023 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII-441/2021 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Miasto Lębork oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, zaś w dniu 26 kwietnia 2023 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Lęborku zmieniała uchwałę nr XXVII-441/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Miasto Lębork oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

w ten sposób, że załączniki nr 1, 3 i 4 do uchwały nr XXVII-441/2021 otrzymały brzmienie zgodne z załącznikami nr 1, 2 i 3 do badanej uchwały.

Kolegium Izby ustaliło, że:

1) załącznik nr 1 do badanej uchwały stanowi wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składana przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy,

2) załącznik nr 2 do badanej uchwały stanowi wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składana przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne,

3) załącznik nr 3 do badanej uchwały stanowi wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składana przez właścicieli nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz które w części stanowią nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Z uwagi na techniczny i wykonawczy charakter uchwały w sprawie wzoru deklaracji, podejmowanej w oparciu o art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, analiza i ocena przedmiotowej uchwały poprzedzona została analizą uchwały nr LI-664/2023 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do odbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości - która badana była na posiedzeniu Kolegium tut. Izby również w dniu 26 kwietnia 2023 r.

Uchwałą nr 065/g119/P/23 z dnia 26 kwietnia 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku orzekło nieważność § 3 i § 5 uchwały nr LI-664/2023 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 31 marca 2023 r. z uwagi na stwierdzone istotne naruszenia prawa.

W uzasadnieniu ww. uchwały Kolegium Izby wskazało, że postanowienia § 3 ww. uchwały Rady Miejskiej określające zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla rodzin wielodzietnych naruszają art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z ww. przepisem: *Rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi 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 oraz z 2022 r. poz. 2140).*

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska przekroczyła upoważnienie ustawowe do ustalania przedmiotowego zwolnienia w związku z określeniem dwóch jego wysokości, zależnych od sposobu zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny bądź nieselektywny.

Orzekając natomiast nieważność § 5 uchwały Rady Miejskiej dotyczący stawek opłat od pojemników i worków dla nieruchomości niezamieszkałych, Kolegium Izby wskazało, że stawki te zostały ustalone w sposób niezgodny z treścią art. 6j ust. 3 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z uwagi na zróżnicowanie stawek opłaty w zależności od wybranych frakcji odpadów, tj. bio, plastik, papier, szkło, niesegregowane (zmieszane) - tzw. resztkowe.

Jak wynika z art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości oraz **stawki opłaty** za

gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy. Z kolei zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 2 ww. ustawy: *Rada gminy, w drodze uchwały: ustali stawkę opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.*

Następnie organ nadzoru wyjaśnił, że wykonując delegację ustawową rada gminy winna określić zarówno stawkę opłaty za pojemnik, jak i za worek, o określonej pojemności, w wysokości mieszczącej się w granicach stawek ustawowych, przy uwzględnieniu jedynego kryterium, jakim jest pojemność. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają radzie gminy uprawnienia do różnicowania ustalonych stawek w zależności od frakcji gromadzonych odpadów. Tymczasem w § 5 uchwały Rada Miejska dokonała zróżnicowania stawek opłaty za pojemnik i worek o określonej pojemności, ustalając ich wysokość w zależności od wybranych frakcji odpadów komunalnych, zarówno w przypadku odpadów zbieranych i odbieranych w sposób selektywny, jak i w sytuacji gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny.

Odnosząc się do powyższych ustaleń, Kolegium Izby wskazuje, że badana uchwała nr LI-665/2023 oraz uchwała nr LI-664/2023 dotyczą gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a zatem pozostają ze sobą w związku zależnościowym. Uchwała podjęta bowiem na podstawie art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości dotyczy wzoru deklaracji, której zasadniczym celem jest zapewnienie prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ma ona zatem charakter techniczny i wykonawczy w stosunku do uchwały podjętej na podstawie art. 6k ust. 1 ustawy.

Uchwała w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki opłaty oraz uchwała w sprawie ustalenia wzoru deklaracji pozostają zatem ze sobą w ścisłym związku faktycznym i prawnym. Wyeliminowanie z porządku prawnego choćby w części uchwały w sprawie wyboru metody i w sprawie ustalenia stawki opłaty wiąże się z koniecznością wyeliminowania także odpowiednich postanowień uchwały w sprawie wzoru deklaracji.

Jak wyżej wskazano, uchwała w sprawie wzoru deklaracji, ze względu na swój wykonawczy charakter, zawiera w swojej treści odpowiednie regulacje przewidziane w uchwale w sprawie wyboru metody i ustalenia stawki opłaty. Podobna sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie:

— w załączniku nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska przewidziała w części F poz. 49-51 i poz. 54 oraz w załączniku nr 3 części F.1 poz. 52-54 i poz. 57 możliwość uwzględnienia zwolnienia dla rodzin wielodzietnych,

— natomiast w załączniku nr 2 oraz w załączniku nr 3 do uchwały w części F.2 i F. 3 Rada Miejska przewidziała wyliczenie opłaty w sposób uwzględniający zróżnicowanie stawek od pojemników i worków.

Z uwagi na orzeczenie przez Kolegium Izby nieważności w części uchwały nr LI-664/2023 z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 3 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 2 oraz art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zachodzi zatem konieczność orzeczenia nieważności badanej uchwały w sprawie wzoru deklaracji we wskazanym zakresie przedmiotowym.

Wskazać w tym miejscu należy na treść art. 94 zd. 1 Konstytucji RP dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zgodnie z którym 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. Ponadto stosownie do przepisu § 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), w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym

(upoważnieniu ustawowym). Powyższa zasada oznacza, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu.

Należy także podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., w uzasadnieniu którego stwierdzono, iż do źródeł polskiego prawa stosuje się takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze (...) (K25/99 OTK 2000/5/141). Co więcej, 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. (wyrok NSA z dnia 12 maja 2010 r. (I OSK 672/100)).

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

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

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