



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 25 marca 2024 r.

Poz. 1735

UCHWAŁA NR VI.24.K.2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 13 marca 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LXXII/1015/2024 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność uchwały nr LXXII/1015/2024 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała nr LXXII/1015/2024 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 26 lutego br., a jej podjęcie nastąpiło na podstawie art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Regulowana przez badaną uchwałę materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w szczególności z uwagi na nadanie uchwale terminu wejścia w życie – po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, przed datą objęcia systemem gospodarki odpadami komunalnymi nieruchomości niezamieszkałych wynikającą z określonej daty wejścia w życie uchwały Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 25 stycznia 2024 r. nr LXXII/1013/2024 w sprawie przejścia obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne – z dniem 1 stycznia 2025 r. Ponadto wątpliwości organu nadzoru dotyczyły części B1 załącznika nr 1 do uchwały, tj. wzoru deklaracji o wysokości opłaty, w której w kolumnie e przedstawiono stawki opłaty w podziale na poszczególne frakcje odpadów, co nie znajduje umocowania w postanowieniach art. 6k ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, a o wszczętym postępowaniu powiadomiono organy Miasta Koszalina pismem z dnia 5 marca 2024 r. (znak: K.420.11.2024). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 13 marca 2024 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 13 marca br. W posiedzeniu nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, jak również do dnia posiedzenia Kolegium nie przekazano stanowiska Miasta Koszalina w zakresie wskazanych wątpliwości.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Rada Miejska w Koszalinie w drodze uchwały nr LXXII/1015/2024 z dnia 25 stycznia 2024 r. na podstawie art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustaliła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz określiła warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie z art. 6c ust. 2 ww. ustawy rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W celu naliczenia opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, stosownie do art. 6m ust. 1 pkt 3 ww. ustawy jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2, właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy zobowiązani są złożyć deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Określając terminy składania deklaracji ustawodawca dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy zastrzegł, iż pierwszą deklarację o wysokości opłaty składa się w terminie 14 dni odpowiednio od dnia podjęcia uchwały, o której mowa powyżej. Biorąc powyższe unormowania pod uwagę ustawodawca postanowił, że gmina – w drodze decyzji organu stanowiącego, może postanowić o fakultatywnym objęciu gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. W celu zapewnienia skuteczności odbioru odpadów z tych nieruchomości oraz ustalenia ekwiwalentnej opłaty prawodawca przewidział rozwiązania dotyczące deklaracji o wysokości opłaty za ww. nieruchomości. Ponadto rozwiązania ustawowe przewidują terminy składania tych deklaracji, pozostawiając je poza gestią organu stanowiącego gminy. Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej uchwały wskazać należy, że Rada Miejska w Koszalinie na mocy uchwały nr LXXII/1013/2024 z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie przejścia obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, objęła gminnym systemem nieruchomości niezamieszkałe, a położone na terenie Miasta Koszalina, natomiast zgodnie z § 3 ust. 2 włączenie ww. nieruchomości do systemu gospodarki odpadami komunalnymi nastąpi dopiero z dniem 1 stycznia 2025 r. Jednocześnie w drodze uchwały nr LXXII/1015/2024 Rada Miejska w Koszalinie ustaliła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami

komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz określiła terminy ich składania. Na mocy § 2 badanej uchwały Rada Miejska w Koszalinie nałożyła na właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty w terminie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie przejęcia obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne albo w terminie 14 dni od dnia wytworzenia odpadów na danej nieruchomości. Jednocześnie w drodze § 5 organ stanowiący postanowił, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Wobec powyższego przyjąć należy, iż wynikające z uchwały nr LXXII/1015/2024 terminy składania deklaracji o wysokości opłaty nie korespondują z datą objęcia gminnym systemem nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Organ stanowiący Miasta Koszalina nałożył zatem na właścicieli nieruchomości niezamieszkałych obowiązek złożenia deklaracji pomimo tego, że gminny system zagospodarowania odpadów komunalnych nie obejmuje tych nieruchomości, a obejmie je dopiero w przyszłości. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie o ile ustawodawca w drodze art. 6m ust. 1¹ pkt 2 posługuje się terminem „od dnia podjęcia uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2”, tak biorąc pod uwagę fakt, iż uchwała przewiduje późniejszy termin wejścia w życie, przyjąć należy za niedopuszczalne nałożenie na właścicieli nieruchomości niezamieszkałych obowiązku związanego ze złożeniem deklaracji o wysokości opłaty, wcześniej niż włączenie nieruchomości objętej deklaracją do systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Odmienne interpretacja przedstawionego stanu faktycznego prowadzi do wniosku o możliwości zbierania i gromadzenia przez organy gminy danych, które nie mogą zostać wykorzystane na dzień ich złożenia. Stosownie do postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, złożenie deklaracji o wysokości opłaty w 2024 r. jest tym bardziej bezcelowe, iż do 2025 r. deklaracja może stać się bezprzedmiotowa, choćby z uwagi na zmianę właściciela nieruchomości objętej deklaracją. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie dopuszcza możliwość podjęcia uchwały w sprawie deklaracji o wysokości opłaty w bieżącym roku, jednak powinna ona przewidywać tożsame wejście w życie z uchwałą nr LXXII/1013/2024 z dnia 25 stycznia 2024 r. Biorąc pod uwagę postanowienia uchwały nr LXXII/1015/2024 z dnia 25 stycznia 2024 r. przewidujące obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty i jej zmianę przed datą objęcia systemem gospodarki odpadami komunalnymi nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w ocenie organu nadzoru ww. unormowania zostały podjęte z naruszeniem art. 6m ust. 1¹ pkt 2 ustawy.

Ustalając w drodze załącznika do badanej uchwały wzór deklaracji w części B1 dokonano jej podzielenia na poszczególne frakcje odpadów (zmieszane, metale i tworzywa sztuczne, papier, szkło, bioodpady). Kolegium Izby wskazuje, że powyższe nie znajduje umocowania w postanowieniach art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z treści art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że 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 ww. ustawy. 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. Przepis ten upoważnia zatem radę do ustalenia jednej stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Wykonując delegację ustawową rada gminy winna zatem określić zarówno stawkę opłaty za pojemnik, jak i za worek, o określonej pojemności, w wysokości mieszczącej się w granicach stawek ustawowych, przy uwzględnieniu jedyne go kryterium, jakim jest pojemność. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają radzie miasta uprawnienia do różnicowania ustalonych stawek w zależności od frakcji gromadzonych odpadów.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w tym miejscu wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Miejska w Koszalinie nakładając na właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przed objęciem tych nieruchomości gminnym systemem gospodarki odpadami komunalnymi oraz określając wzór deklaracji w podziale na poszczególne frakcje odpadów, wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej i w sposób istotny naruszyła art. 6c ust. 2 oraz art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co determinuje ocenę wyrażoną w sentencji niniejszej uchwały.

Mając powyższe na uwadze Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski