

Uchwała nr 77/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 25 października 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Głogowie nr XXVI/229/16 z dnia 27 września 2016 r. zmieniającej uchwałę nr XXIV/205/16 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, położonych na terenie Gminy Miejskiej Głogów

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 i 1579), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Miejskiej w Głogowie nr XXVI/229/16 z dnia 27 września 2016 r. zmieniającej uchwałę nr XXIV/205/16 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, położonych na terenie Gminy Miejskiej Głogów:

1) § 1 pkt 1 — w zakresie ust. 4 dodanego w § 1 zmienianej uchwały,

2) załącznika do uchwały pn. „Deklaracja właścicieli nieruchomości niezamieszkałych — ogrody działkowe”

— z powodu istotnego naruszenia art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 3b i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250, 1020 i 1250).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Głogowie nr XXVI/229/16 z dnia 27 września 2016 r. zmieniająca uchwałę nr XXIV/205/16 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, położonych na terenie Gminy Miejskiej Głogów wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 7 października 2016 roku.

W § 1 uchwały nr XXVI/229/16 z dnia 27 września 2016 r. Rada Miejska w Głogowie, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 i 1579) oraz art. 6n ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250, 1020 i 1250), zwanej dalej „u.u.c.p.g.”, zawarła następujące regulacje:

„W uchwale Nr XXIV/205/16 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości,

na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, położonych na terenie Gminy Miejskiej Głogów wprowadza się następujące zmiany:

1. W § 1 po ust. 3 dodaje się ust. 4 i 5 w brzmieniu:

»4. Określa się wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne — ogrody działkowe, położonych na terenie Gminy Miejskiej Głogów. Wzór deklaracji stanowi załącznik nr 4 do niniejszej uchwały.«.

5. Określa się wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne — nieruchomości przeznaczonych na cele usług publicznych — oświaty, położonych na terenie Gminy Miejskiej Głogów. Wzór deklaracji stanowi załącznik nr 5 do niniejszej uchwały«.

Załącznikami do uchwały, które nie zostały wymienione w jej treści, są:

1) wzór pn. „Deklaracja właścicieli nieruchomości niezamieszkałych — ogrody działkowe” (oznaczony jako załącznik nr 1 do uchwały nr XXVI/229/16 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 27 września 2016 r. „Załącznik Nr 4 do uchwały Nr XXIV/205/16 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 6 lipca 2016 r.”),

2) wzór pn. „Deklaracja właścicieli nieruchomości niezamieszkałych — placówki oświatowe” (oznaczony jako załącznik nr 2 do uchwały nr XXVI/229/16 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 27 września 2016 r. „Załącznik Nr 5 do uchwały Nr XXIV/205/16 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 6 lipca 2016 r.”).

Oceniając zgodność z prawem badanej uchwały nr XXVI/229/16 z dnia 27 września 2016 r., Kolegium Izby stwierdziło, że regulacje zawarte w załączniku nr 1 do uchwały w związku z jej § 1 pkt 1, w zakresie dodanego ust. 4 w § 1 uchwały Rady Miejskiej w Głogowie nr XXIV/205/16 z dnia 6 lipca 2016 r., w sposób istotny naruszają przepisy art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 3b i 3c u.u.c.p.g.

Rada Miejska w Głogowie nie uchwaliła, w oparciu o upoważnienie z art. 6j ust. 3b u.u.c.p.g., ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku (ustalanej zgodnie z art. 6j ust. 3c). Powołane w podstawie prawnej badanej uchwały przepisy art. 6n ust. 1 i 2 u.u.c.p.g. stanowią podstawę dla podjęcia uchwały określającej wzór deklaracji pod warunkiem wcześniejszego uchwalenia ryczałtowej (za rok) stawki opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 3b i 3c tej ustawy.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że uchwałą nr 63/2016 z dnia 3 sierpnia 2016 r. stwierdziło nieważność § 1 ust. 4 uchwały Rady Miejskiej w Głogowie nr XXIV/205/16 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, położonych na terenie Gminy Miejskiej Głogów oraz załącznika nr 4 pn. „Deklaracja właścicieli nieruchomości niezamieszkałych — ogrody działkowe” do tej uchwały. Powodem stwierdzenia nieważności wskazanej wyżej części uchwały Rady Miejskiej w Głogowie nr XXIV/205/16 było istotne naruszenie przepisów art. 6j ust. 3b i 3c u.u.c.p.g., wobec określenia w deklaracji niezgodnego z powołanymi przepisami sposobu obliczenia opłaty, tj. bez uprzedniego uchwalenia ryczałtowej stawki opłaty.

Treść załącznika nr 1 do badanej uchwały nr XXVI/229/16 z dnia 27 września 2016 r., w zakresie sposobu obliczania opłaty, jest zasadniczo tożsama z treścią załącznika nr 4 do uchwały Rady Miejskiej w Głogowie nr XXIV/205/16 z dnia 6 lipca 2016 roku. Różnica dotyczy dodania pola „Łączna ryczałtowana opłata roczna (poz. 50 lub 51 × 8)”, po polu „Łącznie” (miesięczna kwota opłaty, obliczana jak w poz. F.15 – F.53 załącznika nr 4 do uchwały nr XXIV/205/16), w części wzoru deklaracji przeznaczonej do obliczenia kwoty opłaty.

Z wzoru „Deklaracja właścicieli nieruchomości niezamieszkałych — ogrody działkowe”, stanowiącego załącznik nr 1 do badanej uchwały, wynika, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi z przedmiotowych nieruchomości stanowi ośmiokrotność opłaty miesięcznej, obliczanej z uwzględnieniem wskaźnika wytworzonych odpadów (10 litrów), ilości odpadów wytworzonych, współczynnika wywozu w ciągu miesiąca (4,33 w miesiącu, 52 wywozy w roku), ilości pojemników z odpadami odbieranymi z tych nieruchomości i stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności. Przedstawiony w załączniku nr 1 do uchwały sposób obliczenia tej opłaty jest sprzeczny z przepisami art. 6j ust. 3b i 3c u.u.c.p.g.

Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisów, które wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą narusza zasadę legalizmu, wywodzoną z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencję zawartą w upoważnieniu ustawowym nie może zatem modyfikować tego, co zostało określone przez ustawodawcę.

W wyniku nowelizacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dokonanej ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 87), w art. 6j wprowadzone zostały ust. 3b i 3c. Przepisy te stanowią, że dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub dla innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (art. 6j ust. 3b). Ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana (art. 6j ust. 3c) jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na takich nieruchomościach, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Nowelizując ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawodawca wprowadził zatem roczną, ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami dla nieruchomości tego rodzaju, wykorzystywanych sezonowo (jedynie przez część roku). Ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi charakteryzuje się tym, że obowiązek jej ponoszenia nie jest uzależniony od okresu przebywania na danej nieruchomości i faktycznego czasu wytwarzania na niej odpadów czy rzeczywistej ilości odpadów gromadzonych na danej nieruchomości, jest bowiem obliczana w stosunku do średniej ilości odpadów powstających na takich nieruchomościach na obszarze gminy.

Kolegium Izby wskazuje jednocześnie, że nazwa załącznika nr 2 do uchwały („Deklaracja właścicieli nieruchomości niezamieszkałych — placówki oświatowe”) jest niespójna z jego nazwą podaną w § 1 pkt 1 uchwały (w dodanym ust. 5 — deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkuje mieszkańcy, a powstają odpady komunalne — nieruchomości przeznaczonych na cele usług publicznych — oświaty). W części F wyżej wymienionego wzoru deklaracji pole „Inny ... [...]” odnosi się do objętości pojemnika, powinno być zatem zamieszczone po poz. F.28 tego wzoru.

Kolegium wskazuje ponadto, że:

- wbrew zasadom wynikającym z § 29 ust. 1 w związku z § 143 załącznika „Zasady techniki prawodawczej” do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), w przepisach merytorycznych uchwały nie zamieszczono odesłania do załączników, które zawiera uchwała;

- narusza zasady prawidłowej legislacji, wynikające z § 106 pkt 2 w związku z § 110 powołanego wyżej załącznika „Zasady techniki prawodawczej”, nadanie nowego brzmienia ust. 4 w § 1 uchwały Rady Miejskiej w Głogowie nr XXIV/205/16 z dnia 6 lipca 2016 r., ponieważ Kolegium Izby stwierdziło nieważność przepisu zawartego w tej jednostce redakcyjnej; przy ust. 4 w § 1 wymienionej uchwały Rady Miejskiej powinno zatem pozostać określenie „uchylony”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Głogowie przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus