

Uchwała nr 55/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 11 marca 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Legnicy nr XVII/241/20
z dnia 24 lutego 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji
o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej
przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania
deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej Legnicy nr XVII/241/20 z dnia 24 lutego 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej — z powodu istotnego naruszenia art. 6n ust. 1 w związku z art. 6j ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 oraz z 2020 r. poz. 150 i 284).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Legnicy nr XVII/241/20 z dnia 24 lutego 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 28 lutego 2020 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Legnicy — powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) oraz art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 oraz z 2020 r. poz. 150 i 284), zwanej dalej „u.c.p.g.” — zmieniła treść załącznika do uchwały Rady Miejskiej Legnicy nr XVI/234/20 z dnia 27 stycznia 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, nadając mu brzmienie załącznika do uchwały.

Z części H.2 i H.3 załącznika do badanej uchwały wynika, że wysokość opłaty miesięcznej dla nieruchomości niezamieszkałej stanowi iloczyn łącznej liczby pojemników o określonej pojemności w sztukach do odebrania w miesiącu i stawki za pojemnik o określonej pojemności wynikającej z obowiązującej uchwały Rady Miejskiej Legnicy w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawek tej opłaty i wysokości zwolnienia. Łączna liczba pojemników o określonej pojemności w sztukach do odebrania w miesiącu jest ustalana natomiast jako iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników o określonej pojemności poszczególnych frakcji i ilości ich opróżnień w miesiącu.

W objaśnieniach zamieszczonych w części N wzoru deklaracji wskazano ponadto, że minimalna częstotliwość opróżniania pojemnika o określonej frakcji w miesiącu wynosi: dla odpadów niesegregowanych zmieszanych — 4 (raz w tygodniu), metali i tworzyw sztucznych — 2 (raz na dwa tygodnie), papieru — 1 (raz w miesiącu), bioodpadów — 4 (raz w tygodniu), szkła — 1 (raz w miesiącu).

Badając powyższą uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa, wynikającą z przekroczenia upoważnienia ustawowego.

Z przytoczonego w podstawie prawnej badanej uchwały art. 6n ust. 1 u.c.p.g. wynika, że rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określa, 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 tej 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) (Dz.Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.) oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego.

Celem delegacji ustawowej zawartej w powołanym przepisie było stworzenie wzoru deklaracji dla zapewnienia gminie prawidłowego obliczenia wysokości opłaty (według sposobu określonego w ustawie, a wybranego przez gminę na mocy odrębnej uchwały) oraz ułatwienia jej składania. Zgodnie z art. 6m ust. 1a u.c.p.g. deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, natomiast w art. 6m ust. 1b u.c.p.g. określony został fakultatywny zakres danych, których podania można wymagać we wzorze deklaracji. Z art. 6m ust. 1aa u.c.p.g. wynika ponadto, że w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, rada gminy może wprowadzić możliwość wskazania w deklaracji częstotliwości odbioru odpadów komunalnych poszczególnych frakcji, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż określona w uchwale rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3 u.c.p.g., a w przypadku jej nieokreślenia w uchwale — nie rzadsza niż raz na 2 tygodnie.

Stosownie do postanowień art. 6j ust. 3 oraz art. 6c u.c.p.g. w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, 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 u.c.p.g. Przepis ten upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.

Z przywołanych przepisów wynika, że częstotliwość odbioru odpadów w miesiącu nie jest elementem kształtującym miesięczną wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. O wysokości miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy przesądza stawka za pojemnik lub worek o określonej pojemności ustalona przez organ stanowiący i zadeklarowana przez właściciela nieruchomości liczba pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości. Właściciel takiej nieruchomości składając deklarację ma obowiązek oszacować ilość odpadów powstających na nieruchomości w ciągu miesiąca wyrażoną w liczbie pojemników lub worków o określonej pojemności, a w przypadku zmiany ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości zobowiązany jest w myśl art. 6m ust. 2 u.c.p.g. złożyć nową deklarację.

Powyższe potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 18 lutego 2016 r. sygn. akt III Sa/Po 1007/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wywiódł, że zamieszczenie w deklaracji — wynikających z przepisów rangi ustawowej, tj. art. 6j u.c.p.g. — postanowień w przedmiocie parametrów normatywnych branych pod uwagę przy obliczaniu wysokości opłaty nie może być interpretowane rozszerzająco. Sąd podkreślił, że ustawodawca wprowadził — w art. 6j u.c.p.g. — następujące parametry: liczbę pojemników oraz stawkę opłat, tak więc wpro-

wadzenie kolejnego parametru, tj. częstotliwości odbioru w miesiącu stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego do kreowania aktu podustawowego — w formie aktu prawa miejscowego.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2018 r. sygn. akt I Sa/Po 1201/17, jednoznacznie wskazując również, że brak jest podstaw „do obligowania, w formie uchwały dotyczącej wzoru deklaracji, właścicieli nieruchomości do deklarowania średniej częstotliwości odbioru odpadów w miesiącu”. Stanowisko to zostało podtrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2018 r. (sygn. akt II FSK 2308/18).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, wypowiadając się w wyroku z dnia 4 października 2017 r. sygn. akt I Sa/Wr 699/17 w przedmiocie uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek tej opłaty, podjętej na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g., stwierdził, że „ustawodawca [...] w art. 6j ust. 3 uregulował jednoznacznie jakie parametry normatywne stanowią składowe opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, mianowicie są to liczba pojemników oraz stawka opłaty. Wprowadzenie przez gminę uregulowania ustalającego stawkę opłaty za każde opróżnienie pojemnika z odpadami komunalnymi o określonej pojemności z danej nieruchomości, stanowi w istocie wprowadzenie kolejnego parametru tj. częstotliwości odbioru pojemnika w miesiącu, które należy uznać [...] za przekroczenie upoważnienia ustawowego do kreowania aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, postanowienie [...] uchwały uzależniające opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi od liczby pojemników z odpadami powstałymi na danej nieruchomości oraz od stawki opłaty za każde opróżnienie jednego pojemnika a nie jak wynika z ustawy od zadeklarowanej liczby pojemników oraz stawki opłaty za pojemnik o danej pojemności pozostaje w sprzeczności z postanowieniem art. 6j ust. 3 u.c.p.g.”. Sąd wskazał również, iż uzależnienie wysokości opłaty od ilości opróżnień pojemnika bez jednoczesnego wskazania maksymalnej liczby tych opróżnień, mogłoby skutkować zwiększeniem częstotliwości wywozu odpadów komunalnych, a w konsekwencji nieuzasadnionym wzrostem opłaty.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miejska Legnicy wprowadzając we wzorze deklaracji dodatkowy parametr mający wpływ na wysokość miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jakim jest ilość opróżnień w miesiącu pojemników o określonej pojemności poszczególnych frakcji, przekroczyła zakres kompetencji określony w art. 6n ust. 1 u.c.p.g.

Z tych względów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Legnicy 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