

Uchwała nr 104/2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 27 września 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr V/47/24 Rady Gminy w Brodach z dnia 30 sierpnia 2024 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości na terenie gminy Brody oraz zarządzenia poboru opłaty, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Ewa Midura, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska (sprawozdawca)

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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr V/47/24 Rady Gminy w Brodach z dnia 30 sierpnia 2024 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości na terenie gminy Brody oraz zarządzenia poboru opłaty, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso w części dotyczącej § 3 ust. 4 z powodu naruszenia art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399).

Uzasadnienie

Uchwała nr V/47/24 Rady Gminy w Brodach z dnia 30 sierpnia 2024 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości na terenie gminy Brody oraz zarządzenia poboru opłaty, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 5 września 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 27 września 2024 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Brody.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach badając ww. uchwałę stwierdziło, co następuje.

Rada Gminy w Brodach w § 3 ust. 4 przedmiotowej uchwały wprowadziła zapis o treści: „Upoważnia i zobowiązuje się inkasentów do doręczania zawiadomień i upomnień dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.”

Zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy w drodze uchwały może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso. Przy czym przepis ten upoważnił radę gminy wyłącznie do zarządzenia poboru ww. opłaty w drodze inkasa oraz do określenia inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia. Powyższy przepis nie uprawnia zatem rady gminy do udzielania upoważnień czy też zobowiązywania inkasentów w zakresie doręczania zawiadomień i upomnień dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest to bowiem czynność materialno-techniczna, która nie podlega regulacji w aktach prawa miejscowego.

Wskazać należy, że zgodnie z zasadą legalizmu, określoną w art. 7 i 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Akty prawa miejscowego, do których zalicza się przedmiotowa uchwała nr V/47/24, winny być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i nie mogą przekraczać jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktów prawa miejscowego wydanego na podstawie tego upoważnienia.

Należy bowiem pamiętać, że, w świetle Konstytucji RP, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r.; sygn. akt: II SA/Go 778/12). Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym do rodzajów naruszeń przepisów powodujących nieważność uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r.; sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Ponadto w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie § 135 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w związku z § 143 cytowanego Załącznika do rozporządzenia. W myśl § 135 w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, tj. "podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw".

Kolegium Izby wskazuje, że przepisy art. 144 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.), w związku z art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednoznacznie wskazują sposoby doręczeń, w tym podmioty, za których pośrednictwem doręcza się pisma. W szczególności z przepisu art. 144 § 4 wynika, że gdy organem podatkowym jest wójt, burmistrz (prezydent miasta) pisma może doręczać sołtys, za pokwitowaniem.

Modyfikacja (bądź uzupełnienie regulacjami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego przepisów ustawy) lub powtórzenie przepisów ustawy jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdza, że zapis zawarty w § 3 ust. 4 uchwały nr V/47/24 normuje sprawy wykraczające poza przysługujące Radzie Gminy w Brodach kompetencje naruszając tym samym art. 61 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w części. W związku z powyższym Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Damian Grzelka

