

Uchwała nr 51/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 19 marca 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr XXV/84/2025 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca), Agnieszka Zarębska

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 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdza nieważność części J pn. „Prowadzone jest gospodarstwo domowe – sezonowo - dot. właścicieli nieruchomości wykorzystywanej na pobyt czasowy” wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały nr XXV/84/2025 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości

z powodu naruszenia art. 6m ust. 1a w związku z art. 6m ust. 2, art. 6i ust. 1 pkt 1 i ust. 2, art. 6k ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.) oraz w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Bodzentynie nr LX/499/2022 z dnia 27 maja 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXV/84/2025 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 20 lutego 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym. Uchwała wydana została przez Komisarza Rządowego dla Miasta i Gminy Bodzentyn.

W dniu 19 marca 2025 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono Komisarza Rządowego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Gminy Bodzentyn.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności w części.

U podstaw tego rozstrzygnięcia znajdują się niżej opisane ustalenia faktyczne i prawne.

W przedmiotowej uchwale nr XXV/84/2025 Rada Miejska w Bodzentynie działając na podstawie art. 6m ust. 1, ust. 1a i ust. 1b i ust. 2 oraz art. 6n ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały (§1).

Ponadto Kolegium Izby ustaliło, że uchwałą nr LX/499/2022 z dnia 27 maja 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty, Rada Miejska dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstającymi na terenie nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, w ten sposób, że stanowi ona iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz miesięcznej stawki opłaty.

Oceniając zgodność z prawem uchwały nr XXV/84/2025 Kolegium Izby stwierdziło naruszenie prawa w ww. wzorze deklaracji stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały w części J pn. „Prowadzone jest gospodarstwo domowe – sezonowo – dot. właścicieli nieruchomości wykorzystywanej na pobyt czasowy”, gdzie Rada Miejska wskazała: „Czas pobytu w okresie od..... do.....”.

W powyższym zakresie uchwalony przez Radę Miejską wzór deklaracji wykracza, zdaniem Kolegium, poza zakres delegacji ustawowej.

Zgodnie z przepisem art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach deklaracja powinna zawierać dane niezbędne do określenia wysokości opłaty. Przepis art. 6i ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach, na których zamieszkują mieszkańcy powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, zatem obowiązek ponoszenia opłaty związany jest z zamieszkaniem. W związku z powyższym dla ustalenia wysokości opłaty nie ma znaczenia prowadzenie gospodarstwa domowego sezonowo, wzór deklaracji został bowiem określony dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Ponadto w art. 6k ust. 2 pkt 4 wymieniona wyżej ustawa nakazuje gminie wziąć pod uwagę fakt nieregularnego powstawania odpadów komunalnych na nieruchomościach, ale tylko w celu ustalenia stawki opłaty a nie samej opłaty, do ustalenia której ma służyć deklaracja składana przez właściciela nieruchomości.

Z art. 6m ust. 1¹ pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że pierwszą deklarację o wysokości opłaty składa się w terminie 14 dni odpowiednio od dnia zamieszkania pierwszego mieszkańca na danej nieruchomości lub wytworzenia na danej nieruchomości odpadów komunalnych. Natomiast ust. 2 tego artykułu jednoznacznie wskazuje, że „w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami

komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana.”

Powołane przepisy, a także inne przepisy ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają podstawy prawnej do umieszczenia we wzorze deklaracji informacji o czasowym pobycie na nieruchomości.

Właściciel nieruchomości jest zobowiązany złożyć nową deklarację zwiększającą zobowiązanie w razie zwiększenia liczby osób zamieszkujących nieruchomość, a następnie - w razie zmniejszenia liczby osób - złożyć nową deklarację zmniejszającą zobowiązanie. Deklaracja nie może, niejako z góry przewidywać wykorzystywania nieruchomości do prowadzenia gospodarstwa domowego czasowo.

Uchwała w sprawie ustalenia wzoru deklaracji, ani żadna inna uchwała nie może zawierać zapisów o czasowym, sezonowym zamieszkiwaniu nieruchomości, ponieważ ustawodawca w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy uregulował w sposób wyczerpujący zamieszkiwanie mieszkańca na nieruchomości, /nawet przez część miesiąca/, a ponadto wprowadził sposób wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku, na których znajdują się domki letniskowe, lub nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

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 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 XXV/84/2025, 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).

Ponadto w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie § 135 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w związku z § 143 załącznika do ww. 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".

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdza, że regulowanie zapisów o czasowości i sezonowości zamieszkania na nieruchomościach, na których zamieszkują mieszkańcy nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa, w tym w Uchwale nr LX/499/2022 z dnia 27 maja 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty.

Kwalifikując wagę wyżej wskazanego naruszenia Kolegium uwzględniło pogląd zaprezentowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, 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) i orzekło 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
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka