



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 lutego 2020 r.

Poz. 1740

UCHWAŁA NR 4/190/2020 **KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU**

z dnia 12 lutego 2020 r.

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) w związku z 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 w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 32/VII/2020 Zgromadzenia Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów SELEKT" z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, w części obejmującej w załączniku Nr 1 do uchwały zapisy w pozycji F.2 pn. „Ryczałt za domek letniskowy lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywane jedynie przez część roku (iloczyn ilości domków lub nieruchomości oraz stawki opłaty)”, o treści:

- "Ilość domków lub nieruchomości" (kolumna 39),
- "Roczna ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (kolumna 40),
- "Roczna ryczałtowa opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi (kolumna 41),"

z powodu naruszenia przepisów art. 6n ust. 1 w związku z art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 17 stycznia 2020 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów SELEKT" powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6n ust. 1 pkt 1 i 2, w związku z art. 6m ust. 1a i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 6 i § 12 ust. 9 Statutu Związku - określiło wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, obejmujących domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, położonych na terenie Związku w brzmieniu stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Związku o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 12 lutego 2020 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawili się przedstawiciel Jednostki: p. Dorota Lew-Pilarska – Przewodnicząca Zarządu Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów SELEKT". Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisów art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, winna określić wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem art. 6m ust. 1a i 1b, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji.

Z kolei z przepisu art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Rada gminy określa stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie art. 6k ust. 1 albo w art. 6j ust. 3b.

Zgromadzenie Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów SELEKT w Załączniku Nr 1 do uchwały Nr 32/VII/2020 z dnia 16 stycznia 2020 r. określiło wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

W Deklaracji w poz. F.2 pn. „Ryczałt za domek letniskowy lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywane jedynie przez część roku (iloczyn ilości domków lub nieruchomości oraz stawki opłaty)” postanowiono że opłata będzie iloczynem: "ilości domków lub nieruchomości" (kolumna „39”) i rocznej ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (kolumna „40”).

Ze wskazanych zapisów uchwały Zgromadzenia Związku wynika, że opłata ponoszona ma być za każdy domek letniskowy usytuowany na tej nieruchomości. Powyższe wskazuje, że sposób ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla ww. nieruchomości, został uregulowany sprzecznie z przepisami znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z normą zawartą w przepisie art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Zgromadzenie Związku winno odnieść wysokość opłaty do nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Zapis deklaracji wskazujący, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi z ww. nieruchomości stanowić będzie iloczyn liczby domków letniskowych oraz opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi istotnie narusza przepisy art. 6n ust. 1 w związku z art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgromadzenie Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów SELEKT" uchwaliło ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od wskazanych powyżej nieruchomości - uchwałą Nr 22/V/2019 z dnia 29 października 2019 r. W § 1 przedmiotowej uchwały Zgromadzenie ustaliło na terenie Związku roczną ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-rekreacyjno-wypoczynkowe.

Przyjęty w uchwale Związku sposób wyliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi istniał w stanie prawnym przed zmianą ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dokonanej ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579).

Brzmienie przepisu art. 6j ust. 3b przed ww. nowelizacją było następujące, cyt.: „W przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub 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”.

Przepis art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – po nowelizacji – jest jednoznaczny językowo. Jako przedmiot opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wskazuje on nieruchomość, na której znajduje się domek letniskowy.

Legalna definicja nieruchomości zawarta została w art. 46 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm.), według którego nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności, określane mianem gruntów, jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków (lokale), jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Definicja ta została częściowo powtórzona w art. 4 pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, z późn. zm.), według którego przez nieruchomość gruntową należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności.

Z definicji tych wynika, że nieruchomościami są zarówno grunty niezabudowane, jak i zabudowane, a ponadto mogą nimi być budynki i lokale, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności

Brzmienie przepisu art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określające jako przedmiot opłaty – nieruchomości – nie nasuwa wątpliwości. Wyznacza ono rzeczywisty zakres swobody organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, czyniącego użytek ze swych kompetencji prawotwórczych.

Odnosząc się do powyższego, przedstawiciel Związku, obecna na posiedzeniu Kolegium Izby stwierdziła, że w ustawie zapisane jest wprost, że mowa jest o nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy. Ustawodawca nie przewidział, że na nieruchomości jednej, gruntowej może znaleźć się więcej niż jeden domek. Poinformowała, że na terenie Związku występują przypadki, gdzie na jednej nieruchomości gruntowej znajduje się ponad 30 domków. Na 15 złożonych deklaracji, mają prawie 160 domków, gdzie tych domków jest więcej niż jeden, jest ponad 20, 30. Właściciel nieruchomości gruntowej, na której posadowione są domki jest nastawiony swoją działalnością na zysk. Domki mają pełne obłożenie od początku sezonu letniego do jego zakończenia. Zarząd Związku uważa, że zasadniczym argumentem przemawiającym za możliwością wyliczenia wysokości opłaty ryczałtowej jako iloczynu tych domków oraz stawki opłaty jest głównie kwestia ekonomiczna. Domniemywać należy, że nie było intencją ustawodawcy, aby właściciel nieruchomości posiadający jeden domek letniskowy ponosił taką samą roczną opłatę jak właściciel nieruchomości, na której posadowionych jest np. ponad 30 domków. Koszt odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z tych dwóch nieruchomości, gdzie jest jeden domek i gdzie jest ponad 30 domków jest różny i nie można go odnieść do zapisu art. 6r ust. 2 ustawy, gdzie wyliczone jest, co ma pokryć opłata z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi. A więc ta wniesiona opłata przez mieszkańca ma pokryć: odbiór, transport, zagospodarowanie, unieszkodliwianie, odzysk, obsługę administracyjną i edukację ekologiczną. W przypadku gdzie obie nieruchomości płacą równą część, a więc właściciel, który ma 30 domków i ten, który ma jeden domek, będą płacili jedną opłatę przez nich przyjętą. Przewodnicząca Zarządu Związku wskazała, że jest to niesprawiedliwość, bo inne są koszty gospodarowania odpadami z nieruchomości z wielością domków jak z tej, gdzie tych domków jest tylko jeden. W skali Związku jest to 15 deklaracji, na których zadeklarowano łącznie 158 domków. Przy obecnie obowiązującej opłacie rocznej ryczałtowej 169,00 zł, daje to dochód 26.702,00 zł. Zakładając, że domków jest ponad 30, a opłata wpłynie tylko w wysokości 169,00 zł - roczna opłata, która wpłynie do Związku wyniesie tylko 2.535,00 zł. Różnicę ponad 24.000,00 zł będą musieli przerzucić na mieszkańców nieruchomości niezamieszkałych, ponieważ Związek finansuje gospodarkę odpadami komunalnymi tylko i wyłącznie z wpływów z opłat od mieszkańców z części zamieszkałej i niezamieszkałej.

Po konsultacji z prawnikami Związek uważa, że skoro w ustawie nie jest zapisane wprost, że ustawodawca nie przewidział, że może być na nieruchomości więcej niż jeden domek, to ma pełne prawo w deklaracji umieścić taki zapis, jaki umieścił a więc „ilość domków lub nieruchomości”. I wtedy, gdy taki zapis będzie funkcjonował w deklaracji to ta opłata wnoszona przez właścicieli nieruchomości będzie sprawiedliwa społecznie i będzie w pełni pokrywała koszty funkcjonowania systemu i koszty zagospodarowania odpadów komunalnych z tych nieruchomości letniskowych.

W ocenie Kolegium Izby o zgodności z prawem wskazanych zapisów uchwały Zgromadzenia Związku nie może przesądzać podnoszona przez przedstawiciela Związku konieczność zbilansowania systemu.

Podkreślić należy, iż samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i, w konsekwencji, przysługuje mu w ramach ustaw istotna część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Jednym z istotnych atrybutów władztwa publicznego jest kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego, jako aktów normatywnych będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Zgodnie z zawartą w art. 7 Konstytucji RP zasadą praworządności, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wynika z tego, że podmiot publiczny może czynić jedynie to, na co zezwala mu prawo. Przepisy prawa publicznego należy interpretować ściśle, w sposób niedopuszczający analogii, czy wykładni rozszerzającej.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że jakiegokolwiek modyfikowanie, przez organ stanowiący j.s.t., przedmiotu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w porównaniu do regulacji ustawowej jest niedopuszczalne.

Przy ocenie legalności zapisów uchwały Zgromadzenia Związku należy również mieć na względzie fakt, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest daniną publiczną w konstytucyjnym rozumieniu, tj. powszechnym, jednostronnie ustalonym świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym. Przy ustalaniu danin publicznych należy przestrzegać wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady praworządności oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji RP, zasady wyłączności ustawy w określaniu danin publicznych oraz generalnej zasady, w myśl której normy prawne ingerujące w prawa i wolności, winny znajdować podstawę w tekście ustawy.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.