



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 marca 2020 r.

Poz. 2978

UCHWAŁA NR 6/319/2020 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 11 marca 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 XXIII/163/20 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 6 lutego 2020 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w części dotyczącej:

- wyrażen w § 1 ust. 1 w brzmieniu: „średni miesięczny” oraz „mieszkańca w roku poprzednim”,
- § 3,
- § 4 ust. 1,
- załącznika do uchwały,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 12 lutego 2020 r. Rada Miejska w Mosinie powołując się na art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada Miejska w Mosinie określiła zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, zawiadomiła przedstawicieli Jednostki o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na 11 marca 2020 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby, po zapoznaniu się z jej treścią, ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w § 1 ust. 1 postanowiła, że cyt.: „Zwalnia się w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których średni miesięczny dochód mieszkańca w roku poprzednim nie przekracza kwoty uprawnionej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej”.

Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady do uchwalenia aktu prawa miejscowego w sprawie zwolnienia w całości lub części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest przepis art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z jego brzmieniem

rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, z późn. zm.), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (tj.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1832, z późn. zm.).

Przesłanki zwolnienia zostały zatem określone przez ustawodawcę, a rola rady sprowadza się w tym przypadku do podjęcia decyzji o zwolnieniu oraz czy ma to być zwolnienie w całości czy w części.

Rada Miejska w Mosinie nie była uprawniona do modyfikowania treści zwolnienia określonego przez ustawodawcę, poprzez zapisanie, iż zwalnia się w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których średni miesięczny dochód mieszkańca w roku poprzednim nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy o pomocy społecznej, podczas gdy ustawodawca określił, iż rada może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy o pomocy społecznej. Powyższa modyfikacja ustawowego zwolnienia wykracza, zdaniem Kolegium Izby poza kompetencje Rady Miejskiej, wynikające z art. 6k ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.).

Modyfikacja regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalna, gdyż może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11). W konsekwencji, za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie.

Uchwała organu gminy nie powinna modyfikować przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (§ 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Dz. U. z 2016 r. poz. 283; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12).

W takim kontekście uzupełnianie i modyfikacja w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za naruszające prawo. Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia ujawniają także dalsze przepisy uchwały. W § 3 Rada Miejska w Mosinie ustaliła warunki, jakie musi spełnić właściciel nieruchomości ubiegający się o częściowe zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiąc co następuje, cyt.:

„§ 3. 1. Warunkiem częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w § 1 ust. 1, jest łączne spełnianie następujących przesłanek:

- 1) złożenie nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy Mosina, na których zamieszkują mieszkańcy wraz z wnioskiem o przyznanie zwolnienia, stanowiącym załącznik do uchwały;
- 2) przedłożenie przez właściciela nieruchomości, którego zwolnienie obejmuje, aktualnego zaświadczenia z urzędu skarbowego o dochodach w roku poprzednim lub ich braku dla wszystkich pełnoletnich mieszkańców gospodarstwa domowego właściciela nieruchomości, którego zwolnienie obejmuje;

- 3) pisemnego oświadczenia o dochodach w roku poprzednim lub ich braku wszystkich niepełnoletnich mieszkańców gospodarstwa domowego właściciela nieruchomości, złożonego przez ich przedstawicieli ustawowych;
- 4) złożenie pisemnego oświadczenia mieszkańców gospodarstwa domowego właściciela nieruchomości o dochodach lub ich braku nieobjętych oświadczeniem, o których mowa w ust. 1 pkt 3;
2. W razie niemożności uzyskania oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, wymagane jest złożenie zaświadczenia z urzędu skarbowego za rok wcześniejszy, wraz z pisemnym oświadczeniem mieszkańców gospodarstwa domowego właściciela nieruchomości, w zakresie o którym mowa w ust. 1 pkt 3.
3. Warunkiem częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w § 1 ust. 2, jest łączne spełnienie następujących przesłanek:
 - 1) złożenie nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy Mosina, na których zamieszkują mieszkańcy wraz z wnioskiem o przyznanie zwolnienia, stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały;
 - 2) przedłożenie Karty Dużej Rodziny członków rodziny wielodzietnej lub dokumentów, o których mowa w art. 10 ust. 4 i 4a ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny”.

Natomiast w Załączniku do badanej uchwały Rada Miejska określiła wzór wniosku o zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jednocześnie w punkcie 1 Objaśnień do tego Załącznika Rada Miejska postanowiła: „Wniosek zobowiązany jest złożyć właściciel nieruchomości składający DEKLARACJĘ O WYSOKOŚCI OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI...”.

W ocenie organu nadzoru kwestie przesłanek, których łączne spełnienie warunkuje udzielenie częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określenie wzoru wniosku o powyższe zwolnienie, nie mieszczą się w zakresie pojęciowym przepisu art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a więc organ stanowiący, uchwalając taką regulację, wykroczył poza ramy upoważnienia ustawowego.

Wskazany przepis daje Radzie prawo wprowadzenia zwolnień z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ale nie upoważnia do warunkowania udzielenia zwolnienia od spełnienia, określonych w § 3 badanej uchwały, przesłanek, ani do nakładania na właściciela nieruchomości dodatkowego obowiązku w postaci składania o to zwolnienie wniosku.

Zgodnie regulacjami przyjętymi w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, kwotę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciel nieruchomości wykazuje w deklaracji, składanej na podstawie art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a delegację do określenia jej wzoru, stanowi art. 6n ww. ustawy. Zatem to w deklaracji powinno znaleźć się miejsce na wypełnienie odpowiedniej pozycji, dotyczącej uchwalonych przez radę zwolnień, co znalazło swój wyraz we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uchwalonej przez Radę Miejską w Mosinie.

Natomiast, zgodnie z art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 1 (wzór deklaracji – przyp. KI), może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zatem żądanie danych potwierdzających prawo do zwolnienia z opłaty może być zrealizowane jedynie w ramach uchwały, dotyczącej określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W § 4 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Mosinie postanowiła, że cyt.: „Częściowe zwolnienie przysługuje w danym roku, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono wniosek. Dla uzyskania zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w § 1 ust. 1, w kolejnym roku konieczne jest ponowne spełnienie przesłanek, o których mowa w § 3”.

Zdaniem Kolegium Izby Rada Miejska w Mosinie wprowadzając okres obowiązywania zwolnienia, wykroczyła poza swoje kompetencje wynikające z art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Jednocześnie zapis § 4 ust. 1 pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 6i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z którego wynika, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest opłatą miesięczną. Zatem częściowe zwolnienie z tej opłaty nie może być z góry ustalone na dany rok, gdyż w trakcie roku właściciel nieruchomości może utracić warunki, ustalone przez ustawodawcę, uprawniające go do zwolnienia, co z kolei spowoduje konieczność zmiany deklaracji, zgodnie z art. 6m ust. 2 ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz zapłaty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wyższej wysokości.

Z uwagi na fakt, iż kwestionowane zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo w istotny sposób, Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność badanej uchwały w zakresie wskazanym 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.