

Uchwała Nr 103/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z 25 kwietnia 2013 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia nieważności części uchwały Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej.

Na podstawie art. 61 § 1 i § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267) – w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz na podstawie art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności § 3 uchwały Nr XII/62/2013 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej oraz terminu złożenia pierwszej deklaracji, z powodu jego sprzeczności z art. 6n ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 z późn. zm.).

UZASADNIENIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie na swym posiedzeniu 25 kwietnia 2013 r., dokonało analizy i oceny uchwały, o której mowa w sentencji. Uchwała wpłynęła do Izby 23 kwietnia 2013 r.

W ocenie Kolegium, § 3 uchwały Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej zawiera istotne naruszenie prawa, uzasadniające dokonanie ingerencji nadzorczej. Przepis ten określa definicję nieruchomości usytuowanej w budynkach wielorodzinnych. Zgodnie z jego treścią „W budynkach wielorodzinnych za nieruchomość, w rozumieniu niniejszej uchwały, uważa się lokal mieszkalny jako wydzieloną trwałymi ścianami w obrębie budynku izbę lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych” – czyli analogicznie jak w zdaniu pierwszym § 3 uchwały Nr XII/59/2013 w sprawie: wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty.

Zdaniem Kolegium RIO w Lublinie powyższy zapis w istotny sposób wykracza poza upoważnienie uchwałodawcze dane zgromadzeniu związku przez art. 6n ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tymi przepisami rada gminy, a na mocy art. 3 ust. 2a ustawy również i zgromadzenie związku międzygminnego, 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, 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. Ponadto można określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jednakże żaden z tych ustawowych elementów nie daje zgromadzeniu związku podstawy do wprowadzenia definicji legalnych, uzupełniających ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wprowadzenie definicji nieruchomości nie mieści się w pojęciach określenia wzoru deklaracji, objaśnień dotyczących sposobu jej wypełniania, terminów i miejsc składania deklaracji, ani nie wypełnia delegacji zezwalającej na określanie wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji. Zgromadzenie Związku musi mieć na uwadze treść art. 40 ust. 1 w związku z art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), zgodnie z którym przysługuje mu prawo stanowienia aktów prawa miejscowego jedynie na podstawie upoważnień ustawowych.

Ponadto Kolegium RIO w Lublinie uznało, że wprowadzona przez Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej definicja nieruchomości w budynkach wielorodzinnych jest sprzeczna z definicją nieruchomości wynikającą, w sposób pośredni, z art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z treścią tych regulacji jako właściciele nieruchomości rozumie się także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Jeżeli natomiast nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości wykonują osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), lub właściciele lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany.

Powyższe oznacza, że nie można lokali mieszkalnych, wydzielonych w budynkach wielorodzinnych uznać za odrębne nieruchomości. Nieruchomością, w świetle ustawy jest budynek wielorodzinny (z wyjątkiem lokalu we wspólnocie lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany), którego właściciel lub zarządca będzie zobowiązany do złożenia deklaracji i opłacenia opłaty, z uwzględnieniem wszystkich mieszkańców zamieszkujących cały budynek, a nie tylko

dany lokal wchodzący w jego skład. Jak należy sądzić – intencją uchwałodawcy było, aby w konsekwencji § 3 - właściciele lub najemcy lokali mieszkalnych byli zobowiązanymi do uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co nie znajduje uzasadnienia w treści ustawy i jest sprzeczne z powyżej cytowanymi jej przepisami.

Kolegium zwraca też uwagę, że zgodnie z § 8 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały Nr XII/65/2013 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi”, zgromadzenie związku ustaliło minimalną pojemność pojemników ustawionych na nieruchomości zamieszkałej, zabudowanej budynkiem, w którym znajdują się lokale mieszkalne – w odniesieniu do takiej nieruchomości jako budynku, a nie lokalu mieszkalnego. Przy cytowanej powyżej treści § 3 ocenianej uchwały, to właściciele i posiadacze lokali mieszkalnych powinni mieć przyporządkowane regulaminem pojemniki do zbierania odpadów. Oznacza to, iż obie uchwały nie zostały ze sobą właściwie powiązane. Jedne osoby (właściciele i zarządcy budynków) będą odpowiedzialne za wyposażenie nieruchomości w pojemniki i ich utrzymanie w odpowiednim stanie technicznym i sanitarnym, a inne osoby (właściciele i najemcy lokali mieszkalnych) będą zobowiązanymi do uiszczenia opłaty. Taki stan jest sprzeczny z treścią ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – obydwie obowiązki muszą być wykonywane przez te same podmioty.

Z uwagi na powyższą argumentację, § 3 uchwały zgromadzenia związku, o której mowa w sentencji, w sposób istotny narusza art. 6n ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co uzasadnia wszczęcie postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia jego nieważności.

Poza tym Kolegium RIO w Lublinie zwraca uwagę na konieczność doprecyzowania § 1 ust. 3 kwestionowanej uchwały. W przepisie tym Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej ustaliło następujący tryb składania deklaracji o wysokości opłaty, za pomocą środków komunikacji elektronicznej:

- 1) korzystając z elektronicznej platformy usług administracji publicznej – ePUAP, odnośnik do deklaracji jest umieszczony na stronie Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej,
- 2) deklarację można złożyć wykorzystując bezpieczny podpis kwalifikowany lub bezpieczny profil zaufany,
- 3) po złożeniu deklaracji zostanie wystawione urzędowe potwierdzenie odbioru.

Kolegium nie stwierdziło konieczności ingerencji nadzorczej w treść tego zapisu uchwały, jednakże zwraca uwagę, że uchwała powinna jeszcze określać:

- 1) format elektroniczny deklaracji składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,

2) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone

- zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a) i lit. c) ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 z późn. zm.). Wymogu tego przepisu nie spełnia § 1 ust. 3 ocenianej uchwały.

Ponadto wskazane jest dodanie w formularzu deklaracji (w części G) punktu, w którym swoje oświadczenie o wysokości opłaty mogliby wypełnić właściciele nieruchomości, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 i 4 uchwały Nr XII/59/2013 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie: wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty – czyli dla gospodarstw domowych. Skoro ustala się stawki opłaty nie tylko od liczby mieszkańców, ale i od gospodarstwa domowego, to w treści deklaracji należy takim właścicielom nieruchomości umożliwić obliczenie i wpisanie wysokości opłaty w oparciu o liczbę gospodarstw domowych usytuowanych na nieruchomości.

Zgromadzenie Związku powinno na najbliższym posiedzeniu dostosować swoją uchwałę do przytoczonych powyżej wymogów.

W toku postępowania nadzorczego Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej w terminie do 13 maja 2013 r. – może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienie bądź dodatkowe informacje, mające istotne znaczenie dla sprawy, a także – uznając przytoczone wyżej racje prawne – może dostosować kwestionowaną część uchwały do obowiązującego prawa.

14 maja 2013 r., o godz. 10:00 w siedzibie RIO w Lublinie, odbędzie się posiedzenie Kolegium, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności uchwały Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej, w części wskazanej w sentencji.

Przedstawiciel związku ma prawo uczestniczyć w tym posiedzeniu i przedstawić stanowisko w tej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej,
2. Zarząd Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej.