

Uchwała Nr 834.40.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 22 lutego 2022 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec uchwały Rady Gminy Szastarka.

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137 z późn. zm.) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXI/199/2022 Rady Gminy Szastarka z dnia 1 lutego 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Szastarka, z powodu istotnego naruszenia art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) oraz § 82 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).

U z a s a d n i e

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, po zbadaniu doręczonej 10 lutego 2022 r. uchwały Rady Gminy Szastarka, o której mowa w sentencji, stwierdziło, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Badaną uchwałą Rada Gminy dokonała zmiany uchwały Nr XXX/161/2012 Rady Gminy Szastarka z dnia 26 października 2012 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Szastarka. Z poczynionych ustaleń wynika, że zmieniona uchwała, postanowieniem zawartym w § 4 uchwały Nr IX/55/2015 Rady Gminy Szastarka z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, została uchylona (utraciła moc obowiązującą) z dniem 1 sierpnia 2015 roku. Od strony redakcyjnej wymienione uchwały, ale również wskazana w sentencji, w swoich załącznikach zawierały wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na tle tak ustalonego stanu faktycznego Kolegium Izby pragnie zauważyć co następuje.

Z jednoznacznej regulacji zawartej w art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r, poz. 888 ze zm.) wynika, że określenie przez radę gminy wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi następuje w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Co do zasady uprawnienie to przysługuje radzie gminy (art. 41 ust.1). Jest przy tym poza sporem, że w trybie i na zasadach właściwych dla danego aktu prawa miejscowego może on być zmieniany, zachowując przy tym swój pierwotny charakter, tzn. nadal będąc aktem prawa miejscowego. Skoro bowiem właściwy organ ma uprawnienie do wydania określonego aktu prawnego, to i w uprawnieniu tym zawarta jest również możliwość jego zmiany. Nie ulega przy tym wątpliwości, że z uprawnienia do zmiany danego aktu prawnego właściwy organ może korzystać dopóty, dopóki akt ten obowiązuje. Z chwilą jego uchylenia (utrąty mocy obowiązującej) wygasają uprawnienia organu do dokonywania w nim zmian: nie ma bowiem niezbędnego, a koniecznego, elementu warunkującego możliwości dokonywania zmian, czyli czegoś (tutaj aktu prawnego), co ma być przedmiotem zmiany.

W konsekwencji powyższego takie potencjalne działania, a w analizowanym przypadku w rzeczywistości dokonane, należy uznać za pozbawione podstawy prawnej, a tym samym naruszające w sposób oczywisty (istotny) dyspozycje określone w przywołanym wyżej art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Dodatkowo można odwołać się do regulacji odnoszącej się do zasad techniki prawodawczej zawartych w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Stosownie do § 82 tych Zasad, mającego zastosowanie do aktów prawa miejscowego na zasadzie § 143, zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Z przywołanych regulacji wynika, że możliwa jest zmiana ustawy (uchwały), tj. aktu istniejącego, natomiast badana uchwała dokonuje zmiany uchwały wyeliminowanej z obrotu prawnego.

Powyższa nieprawidłowość uzasadnia wszczęcie postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia nieważności omawianej uchwały.

Już niejako na marginesie tych zasadniczych zastrzeżeń do badanej uchwały Kolegium pragnie zwrócić uwagę na niektóre postanowienia zamieszczone w załączonym wzorze deklaracji, które mogą budzić uzasadnione wątpliwości legalnościowe.

We wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Szastarka, stanowiącym załącznik do uchwały, w części G pt. "Oświadczenia dotyczące opłat (*wybrać opcję właściwą dla danej nieruchomości*)", Rada zobowiązała składającego deklarację do złożenia oświadczenia o treści: "Oświadczam, że na terenie nieruchomości zamieszkałej, określonej w części E deklaracji - na terenach wiejskich Gminy Szastarka oraz w zabudowie jednorodzinnej zlokalizowanej na terenach miejskich znajduje się gospodarstw domowych (*podać liczbę gospodarstw domowych*)".

Podjętą na tej samej sesji uchwałą Nr XXXI/198/2022 z dnia 1 lutego 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty i zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym Rada Gminy Szastarka przyjęła, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstającymi na terenie gminy od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy będzie obliczana w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość i stawkę opłaty przyjętej w uchwale - 13 zł miesięcznie od każdej osoby zamieszkującej daną nieruchomość.

Zdaniem Kolegium RIO wymaganie podawania danych dotyczących liczby gospodarstw domowych na terenie nieruchomości zamieszkałej na terenach wiejskich gminy Szastarka oraz w zabudowie jednorodzinnej zlokalizowanej na terenach miejskich nie ma bezpośredniego związku z wyliczeniem wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w sytuacji gdy wysokość opłaty – zgodnie ze wskazaną wyżej uchwałą Rady – ma być wyliczana w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących nieruchomość i stawkę opłaty ustaloną od jednego mieszkańca. A zatem żądanie to nie znajduje uzasadnienia w przepisie delegacyjnym – art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r., poz. 888 z późn. zm.). Zgodnie z jego treścią organ stanowiący, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami oraz ułatwienia składania deklaracji, określa, w drodze uchwały wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz informacje dotyczące przetwarzania danych osobowych, a także pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji. Z art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika natomiast, że deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość tej opłaty.

Zawarcie w deklaracji zapisów odnoszących się do liczby gospodarstw domowych, na terenie nieruchomości zamieszkałej, na terenach wiejskich Gminy Szastarka oraz

w zabudowie jednorodzinnej zlokalizowanej na terenach miejskich powoduje, że właściciel nieruchomości, który jest zobowiązany wypełnić deklarację będzie zdezorientowany i nie będzie mógł jej wypełnić w sposób poprawny, mający na celu obliczenie prawidłowej kwoty miesięcznej opłaty w oparciu o ustalone przez Radę Gminy stawki opłaty, uzależnione tylko od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość.

Ponadto Kolegium RIO wskazuje, że z dniem 4 maja 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46 WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. U. z 2019 r., poz. 730). Zgodnie z przepisami art. 165 tej ustawy uchwały organów stanowiących jst określające wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wydane przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed 4 maja 2019 r., zachowywały moc do czasu wydania nowych uchwał na podstawie art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uwzględniających unormowania związane z ochroną danych osobowych, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisów ustawy, czyli w praktyce do 4 maja 2020 r. Zatem stosowanie dotychczasowych deklaracji zostało ograniczone do wskazanego wyżej terminu, a organy stanowiące jst były zobowiązane do wprowadzenia w tym okresie nowych regulacji w tej sprawie.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie informuje, że w toku postępowania nadzorczego Rada Gminy Szastarka może, w terminie do 7 marca 2022 r., złożyć stosowne wyjaśnienia mające istotne znaczenie dla sprawy, może też – uznając przytoczone wyżej racje prawne – dostosować kwestionowaną uchwałę do obowiązującego prawa.

8 marca 2022 r. o godz. 9:40 odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Szastarka, o której mowa w sentencji. Na podstawie art. 15 zzz oraz art. 15 zzzii ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, posiedzenie to odbędzie się z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość przy użyciu środków komunikacji elektronicznej (tryb zdalny). Informujemy, że upoważniony przedstawiciel Gminy może wziąć udział w tym posiedzeniu, po uprzednim zgłoszeniu takiej gotowości. Kwestie techniczne związane z ewentualnym udostępnieniem możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium należy uzgodnić telefonicznie z pracownikiem Izby – p. Andrzejem Kowalskim (nr telefonu 665 602 468). Przebieg posiedzenia będzie utrwalany za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Szastarka,
2. Wójt Gminy Szastarka.