

Uchwała Nr 60/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 13 kwietnia 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Włodawa.

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) oraz 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 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje :

stwierdza się nieważność uchwały Nr V/33/15 Rady Gminy Włodawa z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, w części objętej § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały i załącznikiem Nr 3 oraz § 2 ust. 1 uchwały z powodu naruszenia art. 6j ust. 1 pkt 2 i ust. 3a, art. 6m ust. 1, ust. 1a, ust. 1b i ust. 2 oraz art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.).

U z a s a d n i e n i e

Uchwała Rady Gminy Włodawa, o której mowa w sentencji, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w dniu 25 marca 2015 r. W wyniku jej zbadania w trybie nadzoru Kolegium RIO podjęło w dniu 31 marca 2015 r. uchwałę Nr 55/2015 w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia nieważności części ocenianej uchwały, uznając, że jej wskazane postanowienia w istotny sposób naruszają prawo.

Badaną uchwałą Rada Gminy Włodawa ustaliła wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości, odrębnie dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy (załącznik Nr 1), nieruchomości, na której znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno – wypoczynkowe, użytkowane jedynie przez część roku (załącznik Nr 2) oraz nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne, w tym nieruchomości, na których są świadczone usługi hotelarskie oraz nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość zamieszkaną oraz w części nieruchomość, na której nie mieszkają mieszkańcy a powstają odpady komunalne (załącznik Nr 3).

W § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „Pierwszą deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, właściciele nieruchomości są obowiązani złożyć w terminie do ostatniego dnia lutego 2013 r.”. Regulacja ta – w ocenie Kolegium – nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.). Przesłanki i terminy

złożenia deklaracji czy też nowej deklaracji regulują odpowiednio przepisy art. 6m ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy, które nie dają organowi stanowiącemu delegacji do ustalenia w drodze uchwały innych terminów i przesłanek złożenia deklaracji. Delegacja do zawarcia w uchwale takiego postanowienia nie wynika też z przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy, stanowiącego podstawę ocenianej uchwały. Zgodnie z jego postanowieniami uchwała, określająca wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, powinna zawierać „informację” o terminach składania deklaracji (wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), a nie ustalać te terminy. Podstawy prawnej dla określenia terminu złożenia deklaracji „do ostatniego dnia lutego 2013 r.” nie stanowi również art. 12 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897), który miał zastosowanie wyłącznie do pierwszych deklaracji składanych wraz z początkiem funkcjonowania obowiązującego aktualnie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Nade wszystko jednak należy stwierdzić, że z oczywistych względów, wprowadzenie wykonania określonego obowiązku (złożenia deklaracji) w terminie, który upłynął przeszło dwa lata temu, jest niewykonalne dla jego adresatów.

W § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały ustalono załącznik Nr 3 do uchwały określający wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, w tym nieruchomości, na których są świadczone usługi hotelarskie oraz nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość zamieszkaną oraz w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne. W części F. tego załącznika, dotyczącej nieruchomości niezamieszkaných, na których powstają odpady komunalne, w pozycji F.1. zawarto oświadczenie dotyczące rodzaju prowadzonej działalności oraz wymóg podania danych dotyczących ilości zatrudnionych pracowników, ilości uczniów uczących się w szkole (przebywających w żłobku, przedszkolu), ilości łóżek w szpitalach, domach opieki, internatach, powierzchni lokalu handlowego, ilości ulicznych punktów szybkiej konsumpcji oraz miejsc konsumpcyjnych, w tym także w tzw. ogródkach zlokalizowanych na zewnątrz lokalu gastronomicznego. Powyższe informacje nie mają wpływu na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i w ocenie Kolegium Izby nie mieszczą się w katalogu danych niezbędnych do określenia wysokości tej opłaty, o których mowa w art. 6m ust. 1a ani też w katalogu danych wskazanych w art. 6m ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, których podania rada gminy może wymagać przy określaniu wzoru deklaracji. Postanowienia zawarte w części F. załącznika Nr 3 do uchwały wykraczają także poza ustawową delegację zawartą w art. 6n ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy.

Zdaniem Kolegium RIO, za niezgodne z prawem uznać należy także zawarte w załączniku Nr 3 postanowienia dotyczące ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na których są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 196 z późn. zm.). Zgodnie z art. 6j ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2 (tj. na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne), na których są świadczone usługi hotelarskie, dopuszcza się aby opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiła

iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonej przez radę gminy w uchwale w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty, podjętej na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 1 i art. 6j ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rada Gminy Włodawa zdecydowała o wyborze tej metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do wskazanych nieruchomości, na których świadczone są usługi hotelarskie w uchwale Nr V/30/15 z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty oraz ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W § 3 tej uchwały Rada Gminy postanowiła, że opłata dla wskazanych nieruchomości będzie stanowiła iloczyn zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustaliła stawki za 1 m³ zużytej wody z danej nieruchomości.

W świetle wskazanych przepisów, zarówno ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 6j ust. 3a), jak również wskazanej wyżej uchwały Rady Gminy Włodawa w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty oraz ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (§ 3), podstawą ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na których są świadczone usługi hotelarskie, jest ilość zużytej na tych nieruchomościach wody oraz ustalona stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W obu wskazanych przepisach jest mowa o ilości zużytej wody, przez co należy rozumieć faktyczne zużycie wody z danej nieruchomości w okresie obliczeniowym. Zatem zawarte w części H.2. i H.3. postanowienia dotyczące ustalenia średniego zużycia wody na wskazanych nieruchomościach w oparciu o zużycie wody w poprzednim roku kalendarzowym oraz sposobu dokumentowania tego zużycia, podjęte zostały z przekroczeniem ustawowego upoważnienia zawartego w art. 6n ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Natomiast sposób obliczenia wysokości miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których są świadczone usługi hotelarskie, wskazany w części H.4. załącznika Nr 3 do uchwały, oparty na „średniomiesięcznym” a nie rzeczywistym zużyciu wody, pozostaje w sprzeczności zarówno ze wskazanym przepisem art. 6j ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak również § 3 uchwały Nr V/30/15 Rady Gminy Włodawa w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty oraz ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Niezgodne z prawem są również postanowienia zawarte w części I. załącznika Nr 3 do uchwały dotyczące wskazania ilości miesięcy, w których na nieruchomości niezamieszkannej, na której powstają odpady komunalne, w tym nieruchomości na której świadczone są usługi hotelarskie, powstają odpady komunalne. Pozostają one w sprzeczności z przepisami art. 6m ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszone są miesięcznie, na podstawie złożonej deklaracji, zaś w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia należnej opłaty lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości właściciel jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia wystąpienia zmiany.

Wobec uznania postanowień zawartych w części H.3. za wykraczające poza ustawowe upoważnienie, za zbędne należy uznać postanowienia zawarte w części J., odnoszące się do załączników w postaci dokumentów potwierdzających ilość wody zużytej w poprzednim roku kalendarzowym.

Kolegium RIO wskazuje również, że zakres „Pouczenia” zawartego w załączniku Nr 3 wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dotyczy to zwłaszcza zbędnie powtarzanych przepisów ustawowych).

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli upelnomocnieni przedstawiciele Rady Gminy Włodawa, którzy przedstawili stanowisko w sprawie badanej uchwały.

Pełnomocnicy uznali za prawnie uzasadnione zarzuty Kolegium dotyczące wskazanych we wszczęciu postępowania nadzorczego naruszeń prawa, przedstawiając jednocześnie motywy, którymi kierowała się Rada Gminy przy uchwalaniu takich regulacji prawnych.

Intencja Rady Gminy, by poprzez kwestionowany zapis § 2 ust. 1 badanej uchwały, nawiązać do poprzednio obowiązującej regulacji, nie znajduje uzasadnienia prawnego i nie zasługuje na uwzględnienie. To samo dotyczy argumentów odnoszących się do zakwestionowanych przez Kolegium RIO postanowień zawartych we wprowadzonym w § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały załączniku Nr 3, określającym wzór deklaracji dla właścicieli nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne, w tym nieruchomości, na których są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych oraz właścicieli nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość zamieszkaną oraz w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne. Zamieszczenie w części F. tego załącznika (dotyczącej nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne), postanowień dotyczących rodzaju prowadzonej działalności i związanych z tym szczegółowych danych (dotyczących m.in. liczby pracowników, uczniów w szkole, łóżek w szpitalach, powierzchni lokalu handlowego) w celu – jak wskazali pełnomocnicy Rady Gminy – potwierdzenia danych zawartych w części G. tego załącznika, jest bezzasadne. Właściciel nieruchomości, stosownie do postanowień art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskazuje „deklarowaną” liczbę pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości, a nie „średnią ilość powstających na nieruchomości odpadów komunalnych w zależności od źródła ich powstawania”, wynikającą z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalonego przez Radę Gminy Włodawa na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Takie stanowisko nie znajduje uzasadnienia prawnego i z tego względu nie zasługuje na uwzględnienie.

Pełnomocnicy Rady Gminy uznali wprawdzie za prawnie uzasadniony zarzut odnoszący się do postanowień zawartych w części H.2. załącznika Nr 3 do uchwały, dotyczących ustalenia „średniomiesięcznego” zużycia wody w oparciu o zużycie wody w poprzednim roku kalendarzowym, które ma być podstawą ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na których są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy o usługach turystycznych, jednakże wskazali też przyczyny leżące u podstaw takiej regulacji. Przyjęcie tak ustalonej „średniomiesięcznej” ilości zużytej wody, a nie ilości wody faktycznie zużytej z danej nieruchomości, uzasadniono mianowicie względami praktycznymi, ułatwiającymi ustalenie opłaty, które – zdaniem Kolegium Izby – nie mogą uzasadniać regulacji naruszającej prawo.

Kolegium RIO zwraca uwagę, że ustawodawca w art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jako podstawowy sposób ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, przyjął iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonej przez radę gminy za pojemnik o określonej pojemności (na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2 wskazanej wyżej ustawy). W art. 6j ust. 3a tej ustawy niejako dodatkowo dopuszczono, aby - w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, na których są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy o usługach turystycznych - opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiła iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonej przez radę gminy na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wybór sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do wskazanych w tym przepisie nieruchomości ustawodawca pozostawił organowi stanowiącemu gminy. Rada gminy decydując zatem o takim właśnie szczególnym sposobie obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna, uwzględniając wszelkie wynikające z tego konsekwencje, przyjąć takie rozwiązania prawne, które nie będą naruszały obowiązujących przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Odnosząc się do podniesionego przez pełnomocników argumentu, że zasadność postanowień dotyczących załączników w postaci dokumentów potwierdzających ilość zużytej wody w poprzednim roku kalendarzowym (zawartych w części H.3. i J. załącznika Nr 3), wynika z treści art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Kolegium wskazuje, iż przepis ten pozwala radzie gminy na określenie w uchwale określającej wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w tejże deklaracji. Kolegium RIO nie kwestionuje możliwości określenia takiego wykazu dokumentów lecz wskazane przez Radę Gminy konkretne dokumenty tj. kopie rachunków lub faktur albo zaświadczeń z przedsiębiorstwa dostarczającego wodę na nieruchomości za poprzedni rok kalendarzowy nie potwierdzają danych o ilości zużytej wody z danej nieruchomości w okresie, którego dotyczy obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło nieważność wskazanej w sentencji części unormowań zawartych w uchwale.

Na tę uchwałę przysługuje Radzie Gminy Włodawa prawo wniesienia skargi – za pośrednictwem Kolegium RIO w Lublinie – do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Włodawa,
2. Wójt Gminy Włodawa.