



Uchwała Nr 103/V/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 17 lutego 2020 r.

**w sprawie uchwały Nr XIII.200.2019 Rady Gminy Ożarówice z dnia 19 grudnia 2019 r.
w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami
komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy**

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 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 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się nieważność uchwały Nr XIII.200.2019 Rady Gminy Ożarówice z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy, z powodu istotnego naruszenia art. 6n ust. 1 pkt 2 w związku z art. 6m ust. 3, art. 6j ust. 3b w związku z art. 6i ust. 1 pkt 3 i art. 6k ust 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019r. poz. 2010 z późn. zm.), poprzez :

1. uchwalenie w załącznikach nr 1, 2 do ww. uchwały wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na których powstają odpady komunalne bez stosownych uregulowań niezbędnych dla możliwości składania tej deklaracji drogą elektroniczną,
2. wprowadzenie do wzorów deklaracji zawartych w załącznikach nr 1, 2 do ww. uchwały pozycji : J „Przyczyna złożenia korekty” z wykroczeniem poza zakres ustawowego upoważnienia określonego w ustawie,
3. uchwalenie w załączniku nr 2 do ww. uchwały wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, na której

znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w której :

- ograniczono obowiązek złożenia deklaracji wyłącznie do nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku,
- ustalono sposób obliczenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od liczby domków letniskowych na nieruchomości, zamiast od nieruchomości na której znajduje się domek lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe, a także określono deklarowaną opłatę jako miesięczną, zamiast roczną,
- zobligowano podmiot składający deklarację do złożenia oświadczenia w sprawie kompostowania odpadów komunalnych w kompostowniku przydomowym, z wykroczeniem poza zakres ustawowego upoważnienia określonego w ustawie,
- dokonano nieuprawnionego zróżnicowania wysokości stawki ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – w zależności od tego, czy bioodpady stanowiące odpady komunalne są kompostowane w przydomowym kompostowniku.

§ 2.

Stwierdza się naruszenie prawa w uchwale Nr XIII.200.2019 Rady Gminy Ożarówice z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy, polegające na zawarciu w § 4 uchwały dwóch wzajemnie wykluczających się norm prawnych, dotyczących wejścia w życie uchwały, co narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz § 45 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII.200.2019 Rady Gminy Ożarówice z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 24 stycznia 2020 roku.

W dniu 4 lutego 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 90/IV/2020 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Uchwała badana określiła w załącznikach nr 1 oraz nr 2 wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na których powstają odpady komunalne. Jednocześnie zaniechano wprowadzenia do treści uchwały stosownych uregulowań niezbędnych dla możliwości składania tej deklaracji drogą elektroniczną. Powyższym naruszono art. 6n ust. 1 pkt 2 w związku z art. 6m ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którymi :

Rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:

- a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,*
- b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,*
- c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.*

Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Organ, o którym mowa w ust. 1, lub elektroniczna skrzynka podawcza systemu teleinformatycznego urzędu gminy potwierdza, w formie dokumentu elektronicznego, złożenie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Z powyższych przepisów wynika obowiązek zapewnienia możliwości równoległego, obok tradycyjnej formy papierowej, składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pominięcie powyższej kwestii powoduje, iż na dzień badania uchwały, Gmina Ożarówice nie zapewniła możliwości składania deklaracji w formie alternatywnej co powoduje, iż rozwiązania obowiązujące w Gminie w świetle ww. przepisów ustawy należy uznać za niekompletne.

Kolegium Izby zwróciło uwagę na fakt wprowadzenia do wzorów deklaracji zawartych w załącznikach nr 1 oraz nr 2 do ww. uchwały pozycji : J „Przyczyna złożenia korekty”. Z analizy treści ww. wzorów deklaracji nie wynika, ażeby wypełnienie powyższej rubryki miało charakter dobrowolny. Nie ulega zatem wątpliwości, że doszło do wykroczenia przez Radę Gminy Ożarówice poza zakres ustawowego upoważnienia przewidziany w art. 6 n ust. 1 w związku z art. 6 m ust. 1 a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawowe wyliczenie zagadnień przekazanych organowi stanowiącemu do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji jest wyczerpujące. Nie jest więc, zdaniem Kolegium Izby, dopuszczalna wykładnia rozszerzająca odnośnie zastosowania przepisu art. 6 n ust. 1 w związku z art. 6 m ust. 1 a ustawy w odniesieniu do innych kwestii takich jak obowiązek wskazywania przez zobowiązanego do uiszczenia opłaty przyczyn korekty deklaracji. Podnieść należy, że z mocy art. 6 q ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do opłaty za gospodarowanie odpadami stosuje się przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa. Zagadnienie korekty deklaracji zostało uregulowane w Dziale II, rozdziale 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r., poz. 900). Od 1 stycznia 2016 r. złożenie korekty deklaracji nie wymaga uzasadnienia korekty. Zgodnie z art. 81 § 2 ustawy - Ordynacja podatkowa skorygowanie deklaracji następuje wyłącznie przez złożenie korygującej deklaracji. Nie ulega zatem wątpliwości, iż wprowadzając obowiązek wskazania przyczyn korekty deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Rada Gminy Ożarówice wkroczyła również w materię regulowaną ustawowo.

Kolegium Izby stwierdziło również szereg nieprawidłowości załączniku nr 2 do ww. uchwały, określającego wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Nazwa wzoru deklaracji zawartego w załączniku nr do 2 do uchwały brzmi :

„Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składana przez właściciela nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe, wykorzystywane jedynie przez część roku”.

Z powyższej nazwy wzorca deklaracji wynika, że obowiązek złożenia deklaracji, a w rezultacie obowiązek wnoszenia opłat za gospodarowanie odpadami spoczywa wyłącznie na właścicielach nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku.

Ponadto w rubryce E – „Oświadczenie podmiotu składającego deklarację”, w poz. 34 zobowiązano ww. podmiot do złożenia oświadczenia czy będzie kompostował bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

Następnie w ww. rubryce E zawarto tabelę służącą do wyliczenia wysokości opłaty. Z analizy treści tej tabeli wynika, że ustalono sposób obliczenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od liczby domków letniskowych na nieruchomości (poz. 36), zamiast od nieruchomości na której znajduje się domek lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe, a także określono deklarowaną opłatę jako miesięczną (poz. 37), zamiast roczną.

W powyższej tabeli dokonano nieuprawnionego zróżnicowania wysokości stawki ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – w zależności od tego, czy bioodpady stanowiące odpady komunalne są kompostowane w przydomowym kompostowniku (poz. A, poz. B tabeli).

Powyższymi zapisami zawartymi we wzorze deklaracji, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały badanej naruszono przepisy art. 6j ust. 3b w związku z art. 6i ust. 1 pkt 3 oraz art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z przywołanymi przepisami :

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.

Obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe - za rok bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości.

Rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych.

Z przytoczonych przepisów ustawy wynika jednoznacznie brak podstaw prawnych do wprowadzania do treści badanego aktu prawa miejscowego postanowień ograniczających obowiązek złożenia o deklaracji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe ze względu na długość okresu korzystania z nieruchomości.

Jako nieuprawnione należy uznać ustalenie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od liczby domków letniskowych, w sytuacji gdy ustawa przewiduje naliczanie tej opłaty od nieruchomości na której znajduje się domek lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe. Jako nieprawidłowe należy również uznać wskazanie deklarowanej opłaty, jako miesięcznej, wobec jej ryczałtowego, rocznego charakter ww. opłaty (ze wskazanym w pouczeniu do wzoru deklaracji terminem zapłaty do 31 sierpnia roku kalendarzowego). Wreszcie, w ocenie Kolegium Izby brak jest legitymacji ustawowej do wprowadzania do treści uchwały badanej zapisów różnicujących wysokość stawki ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – w zależności od tego, czy bioodpady stanowiące odpady komunalne są kompostowane w przydomowym kompostowniku. Rozwiązaniem tego typu, jakie przewiduje ustawa, jest wynikające z art. 6k ust. 4a ustawy umocowanie do wprowadzenia przez radę gminy zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym. Przekroczeniem legitymacji ustawowej jest rozciągnięcie w treści aktu prawa miejscowego zakresu tego przepisu na właścicieli nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło naruszenie prawa w § 4 uchwały badanej. Powyższy przepis uchwały przyjął brzmienie :

Uchwała podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Ożarówice oraz wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 lutego 2020 r.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, powyższy zapis powoduje powstanie zasadniczych wątpliwości, co do wskazania terminu wejścia w życie podjętej uchwały. Zastosowany zapis zawiera bowiem dwa, wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie tego aktu. Pierwsza część regulacji wskazuje, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (co nastąpiło de facto z dniem 24 stycznia 2020 roku, wobec opublikowania uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod poz. 307 w dniu 10 stycznia 2020 roku) podczas gdy druga jej część wskazuje na datę kalendarzową, tj. 1 lutego 2020 roku.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W związku z domniemaną wolą organu stanowiącego - aby uchwała weszła w życie z dniem 1 lutego 2020 roku, tj. w konkretnej dacie kalendarzowej, będącej z założenia datą późniejszą niż data wynikająca z upływu okresu 14 dni od ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym, której w istocie organ stanowiący nie mógł precyzyjnie przewidzieć - należało skorzystać z dopuszczonej ustawą możliwości określenia terminu dłuższego, stosownie do końcowej części przepisu zawartego w przywołanym art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bez odnoszenia się do podstawowej reguły 14 dniowego *vacatio legis*. Dodatkowo takie rozwiązanie wskazano również w § 45 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, gdzie zamieszczono wzory przepisów o wejściu w życie aktu prawnego, pośród których znajduje się w pkt 4 zapis o treści "Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)", który na mocy § 143 tego rozporządzenia ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego stanowionych przez radę gminy. Ponadto należy stwierdzić, że zastosowany w badanej uchwale sposób redagowania przepisów końcowych został krytycznie oceniony, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i przez Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 30 marca 1999 roku (sygn. akt: K 5/98) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej. Z kolei Sąd Najwyższy, w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn.. akt:

I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8) stwierdził, że: „...wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszyły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej wejście „w życie”. Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także do uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego.

Z powyższych względów Kolegium Izby - działając na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zgodnie z którymi, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu organ nadzoru (izba) nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa - orzekło, jak w § 2 niniejszej uchwały. Kolegium tut. Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazuje jednocześnie na potrzebę prawidłowego określania w przyszłości terminów wchodzenia w życie aktów prawa miejscowego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa - organ nadzoru nie wkracza władczo w działalność organu nadzorowanego. W powyższym zakresie, nie jest to rozstrzygnięcie nadzorcze w rozumieniu przepisów ustaw ustrojowych. Wskazanie takie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę, w odniesieniu do stwierdzonej w § 1 sentencji uchwały nieważności uchwały badanej z powodu istotnego naruszenia prawa, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej