



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 grudnia 2015 r.

Poz. 6887

UCHWAŁA NR 491/XXVI/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KATOWICACH

z dnia 26 listopada 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIV/62/15 Rady Gminy Lipowa z dnia 30 września 2015 roku w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) - **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a ł a**, co następuje:

§ 1. Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XIV/62/15 Rady Gminy Lipowa z dnia 30 września 2015 roku w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, w części obejmującej **pole E4** oraz zawarte w pouczeniu wyrażenie o brzmieniu: „**od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca**” z załącznika nr 2 uchwały i odpowiadające im odwzorowanie w układzie informacji i powiązań formatu elektronicznego deklaracji z załącznika nr 4 do uchwały – z powodu istotnego naruszenia art. 6m ust. 1, ust. 1a i ust. 1b w związku z art. 6i ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.) – poprzez wprowadzenie obowiązku podawania w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne - danych innych, niż niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz nieprawidłowe pouczenie o terminie składania tych deklaracji.

§ 2. Stwierdza się **naruszenie prawa** w uchwale Nr XIV/62/15 Rady Gminy Lipowa z dnia 30 września 2015 roku w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, polegające na zawarciu w § 5 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 2015r. poz. 1484) oraz § 45 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIV/62/15 Rady Gminy Lipowa z dnia 30 września 2015 roku w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 29 października 2015 roku.

W dniu 17 listopada 2015 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 427/XXV/2015 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Gminy Lipowa. Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 26 listopada 2015 roku, o terminie którego powiadomiono organy Gminy z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych.

Prowadząc postępowanie nadzorcze, Kolegium Izby stwierdziło istotne naruszenie prawa określone w § 1 niniejszej uchwały, będące podstawą do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w części oraz stwierdziło naruszenie prawa opisane w § 2 uchwały.

Niniejsza uchwałę wraz z zawartym w niej rozstrzygnięciem nadzorczym podjętów następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Rada Gminy Lipowa uchwałą Nr XIV/62/15 z dnia 30 września 2015 roku w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości określiła dwa wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości. W podjętej uchwale przyjęto i określono między innymi, w załączniku nr 2 wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz w załączniku nr 4 odwzorowanie elektroniczne tej deklaracji z układem informacji i powiązań między danymi w formacie danych XML. W uchwalonym załączniku nr 2 do uchwały, określającej wzór formularza deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości niezamieszkałych, zawarto na jej stronie 2 obowiązkowe pole oznaczone - jako pole E4, które wypełniają cyt.: „właściciele działalności gospodarczych”. W tym polu uchwalonego wzoru deklaracji zawarto obowiązek składania oświadczenia w zakresie danych dotyczących średnio na dzień, cyt.:

- „1. 1. Jest zatrudnionych pracowników.....
2. W szkole uczy się uczniów/studentów.....
3. W żłóbk/przedszkolu przebywa dzieci.....
4. Lokal handlowy ma powierzchnięm²
5. Lokal gastronomiczny posiada miejsc konsumpcyjnych.....
6. W szpitalu/internacie/hoteli/pensjonacie itp. znajduje się łóżek.....
7. Znajduje się ogródków działkowych.....
8. Na cmentarzu znajduje się miejsc pochówku.....”,

Na stronie 4 tej deklaracji w pouczeniu dotyczącym terminu jej składania uchwalono, że właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do właściwego organu deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni *od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca*, pomimo że uchwalony wzór dotyczy nieruchomości niezamieszkałych.

Na mocy art. 6i ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.), obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2, czyli od nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne. Zgodnie z art. 6m ust. 1 tej ustawy, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca (dla nieruchomości zamieszkałych) lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych (dla nieruchomości niezamieszkałych).

Zgodnie z art. 6m ust. 1a ww. ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Na mocy art. 6m ust. 1b tej ustawy - rada gminy określając wzór deklaracji może wymagać podania następujących danych:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę właściciela nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby;
- 2) adres nieruchomości;
- 3) dane stanowiące podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 4) numer telefonu właściciela nieruchomości;
- 5) adres poczty elektronicznej właściciela nieruchomości;
- 6) inne informacje niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego.

W ocenie Kolegium Izby, organ stanowiący gminy podejmując uchwałę w sprawie wzoru deklaracji, winien respektować zasadę legalności, celowości i adekwatności przy nakładaniu obowiązku podawania danych, tak aby żądane w deklaracji dane były pozyskiwane zgodnie z prawem dla oznaczonego, zgodnego z postanowieniami ustawy – celu oraz o nakładanym zakresie i stopniu szczegółowości tych danych nie szerszym, niż niezbędny dla realizacji nałożonego obowiązku. Dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, nie wystarczy bowiem tylko ewentualna przydatność pozyskiwanych danych, ale niezbędność tych danych. Wzór deklaracji dotyczyć winien wyłącznie takich danych, które są niezbędne do wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co wynika z powyżej przytoczonego przepisu art. 6m ust. 1a ustawy lub są dozwolone do pozyskiwania na podstawie przepisu ust. 1b art. 6m tejże ustawy. Tak więc, zamieszczenie w treści deklaracji (w jej polu E4) obowiązku podawania informacji dotyczącej prowadzenia działalności w ramach, której na *średnio na dzień* wynosi: *liczba zatrudnionych pracowników, w szkole/przedszkolu liczba uczących się uczniów/studentów, powierzchnia lokalu, liczba posiadanych miejsc konsumpcyjnych w lokalu gastronomicznym, ilość łóżek w szpitalu, internacie, hotelu lub pensjonacie, ilość ogródków działkowych oraz liczba miejsc pochówku na cmentarzu* – nie jest niezbędna dla realizacji tego obowiązku, w związku z tym nie znajduje umocowania w normie prawnej art. 6m ust. 1a i 1b ustawy. Przy tej okazji należy zwrócić uwagę na inny aspekt sprawy, a mianowicie na nakładane przez organ stanowiący gminy obowiązki na obowiązanych do składania deklaracji, które winny być także *racjonalne i wykonalne* dla obowiązanych do ich wypełnienia. Rada Gminy winna ściśle przestrzegać upoważnienia ustawowego zawartego w powołanych na wstępie przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Uchwała, w której żąda się informacji i danych niewynikających z przepisów tej ustawy - w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny.

W podjętej uchwale błędnie pouczone o terminie składania deklaracji, uzależnionej od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca, ponieważ dla nieruchomości niezamieszkałych obowiązuje powołany powyżej przepis art. 6m ust. 1 i art. 6i ust. 1 pkt 2, zgodnie z którymi - termin ten wynosi 14 dni od dnia powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych, a nie zamieszkania pierwszego mieszkańca. Taką regulacją w zakresie terminu składania deklaracji, naruszono te wskazane przepisy prawa materialnego.

Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność badanego aktu może być wyłącznie istotne naruszenie prawa. Zważywszy na ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy stwierdzić, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć trzeba naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 3 grudnia 1996 r. sygn. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

W podjętej uchwale zawarto także nieprawidłowy zapis dotyczący terminu wejścia w życie uchwały. W § 5 uchwały określono bowiem termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego poprzez zastosowanie regulacji prawnej o następującej treści: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 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 października 2015 roku wobec opublikowania uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod poz. 5138 w dniu 9 października 2015 roku) podczas gdy druga jej część wskazuje na datę kalendarzową, tj. 1 stycznia 2016 roku.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 powołanej w sentencji 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 stycznia 2016 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 stanowiących uchwały rady 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 „weszły 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.

Na podstawie z art. 11 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy regionalnych izb obrachunkowych, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa. Podobnie na mocy art. 91 ust. 4 ww. ustawy o samorządzie gminnym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Organ nadzoru w takim przypadku nie wkracza władczo w działalność organu nadzorowanego. Nie jest to zatem rozstrzygnięcie nadzorcze w rozumieniu przepisów ustaw ustrojowych. Wskazanie takie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) orzekło - jak w § 1 i 2 niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę w zakresie rozstrzygnięcia nadzorczego zawartego w jej § 1 przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia. Wskazanie naruszenia prawa zawarte w § 2 uchwały - nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej