



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 lutego 2019 r.

Poz. 1805

UCHWAŁA NR 3/215/2019 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 30 stycznia 2019 r.

Na podstawie 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 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr III/20/2018 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XVI/186/2016 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, w części obejmującej:

- w § 3 uchwały wyrażenie o treści „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.”;

- w załączniku nr 1 do uchwały:

- punkty 2 i 3 wymienione w Pouczeniu,
- punkty 6 i 7 wymienione w Objaśnieniach,
- część zatytułowaną „Obowiązek informacyjny”;

- w załączniku nr 2 do uchwały:

- punkty 2 i 3 wymienione w Pouczeniu,
- punkty 6, 7 i 8 wymienione w Objaśnieniach,
- część zatytułowaną „Obowiązek informacyjny”;

- w załączniku nr 3 do uchwały:

• wyrażenie w brzmieniu: „Zgodnie z art. 6m ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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 lub powstania na nieruchomości odpadów komunalnych. W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Zgodnie z art. 6o cytowanej ustawy w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji właściwy organ określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki”;

- część zatytułowaną „Obowiązek informacyjny”;

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 2 stycznia 2019 r., Rada Miejska w Pleszewie powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nadała nowe brzmienie wzorom deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczącym nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, określając w nich stawki zgodne z uchwałą Nr III/19/2018 Rady Miejskiej w Pleszewie 21 grudnia 2018 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawek opłaty za pojemniki.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawicieli Miasta i Gminy Pleszew o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 30 stycznia 2019 r.

Rozpoznając sprawę przedmiotowej uchwały w ww. dniu, Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

W postanowieniu § 3 przedmiotowej uchwały, Rada określiła wejście w życie uchwały w sposób następujący: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.” Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 7 stycznia 2019 r. pod poz. 368.

Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego. Aby akt prawa miejscowego nabrał mocy obowiązującej na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego musi być ogłoszony, co bezsprzecznie wynika z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, z późn. zm.), akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi jednocześnie ust. 2 tego przepisu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast art. 5 wyżej cytowanej ustawy stanowi, że przepisy art. 4 ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Z przytoczonych przepisów wynika więc wprost, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest ogłoszenie aktu prawa miejscowego poprzez publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym minimalny wymagany ustawą okres *vacatio legis* dla takiego aktu to czternaście dni. Długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów (zob. np. wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r. sygn. akt K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1).

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, iż warunkiem stosowania aktu prawa miejscowego jest nie tylko jego podjęcie przez właściwy organ stanowiący, ale także publikacja tego aktu w odpowiednim dzienniku urzędowym.

Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. Treść aktu normatywnego musi być bowiem powszechnie dostępna, gdyż wówczas podatnicy mają rzeczywistą możliwość spełnienia ciążącego na nich obowiązku przestrzegania tego prawa (wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2016 r. sygn. akt III SA/Wa 1390/15).

Termin wejścia w życie uchwały Nr III/20/2018 został określony „z dniem 1 stycznia 2019 r.”, a uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 7 stycznia 2019 r. pod poz. 368, a zatem określony w § 3 uchwały termin jej wejścia w życie został ustalony przed upływem 14-dniowego okresu *vacatio legis*.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność części postanowienia § 3 uchwały określającego termin wejścia w życie uchwały jako sprzecznego z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stosownie do przepisów art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, z późn. zm.) 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 wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem art. 6m ust. 1a i 1b, 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

Określając wzór deklaracji Rada Miejska winna zatem działać w granicach zakreślonych ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nie jest również właściwe stanowienie w zakresie już unormowanym ustawą (chyba że ustawa to przewiduje), a tym bardziej modyfikowanie zapisów ustawowych. Zasadą zaś jest, że organy władzy publicznej obowiązane są działać w granicach i na podstawie prawa.

Rada Miejska we wzorach deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (załącznik nr 1 do uchwały pn. „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – nieruchomości, na zamieszkują mieszkańcy”, załącznik nr 2 do uchwały pn. „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne” oraz załącznik nr 3 do uchwały pn. „Informacja podatkowa: dane identyfikacyjne”) zamieściła następujące informacje:

1. w części zatytułowanej „Pouczenie”

- pkt 2 załącznika nr 1 i załącznika nr 2 – „Nie złożenie deklaracji może stanowić przestępstwo lub wykroczenie skarbowe zgodnie z treścią przepisów w Dziale II Rozdział 6 ustawy z dnia 10 września 1999r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2018 r., poz. 1958 ze zm.)”,
- pkt 3 załącznika nr 1 i załącznika nr 3 (osoba fizyczna) – „Zgodnie z art. 6m ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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. W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Zgodnie z art. 6o cytowanej ustawy w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji właściwy organ określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze” - informacje są powtórzeniem zapisów ustawy zawartych w art. 6m ust. 1, art. 6o ust. 1 i art. 6m ust. 2a,
- pkt 3 załącznika nr 2 i załącznika nr 3 (osoby prawne i jednostki nie posiadające osobowości prawnej) – „Zgodnie z art. 6m ustawy z 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do właściwego organu deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych. W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Zgodnie z art. 6o cytowanej ustawy w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji właściwy organ określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze” - informacje są powtórzeniem zapisów ustawy zawartych w art. 6m ust. 1, art. 6o ust. 1 i art. 6m ust. 2a.

Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy określa wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami

komunalnymi obejmujący pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. W pouczeniu zatem winien znaleźć się jedynie zapis, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, co zostało uczynione w przedmiotowej uchwale we wzorach deklaracji w części zatytułowanej Pouczenie w punkcie 1.

Regulowanie natomiast w pouczeniu innych kwestii, np. terminów składania deklaracji, w świetle art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie znajduje uzasadnienia i wykracza poza regulacje wynikające z ustawy. Stosownie do przytoczonego art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy uchwała określająca wzór deklaracji winna zawierać także informacje o terminach i miejscu składania deklaracji, jednakże nie może być to zawarte w pouczeniu do deklaracji. Informację o terminach składania deklaracji Rada Miejska zamieściła w części wstępnej załącznika nr 1 i załącznika nr 2 do uchwały.

2. w części zatytułowanej „Objaśnienia”

- w pkt 6 załącznika nr 1 i załącznika nr 2 – „Sposób zbierania odpadów będzie podlegał bieżącej kontroli. W przypadku nie wywiązywania się z obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych właściwy organ w drodze decyzji naliczy opłatę za odprowadzanie odpadów zmieszanych wraz z zaległymi odsetkami”
- w pkt 7 załącznika nr 1 i załącznika nr 2 – „Opłatę z poz. 39 (poz. 50) należy wpłacać w następujących terminach: do 15 marca br. za I kwartał, do 15 maja za II kwartał, do 15 września br. za III kwartał, do 15 listopada br. za IV kwartał, na rachunek bankowy, który zostanie wygenerowany po zatwierdzeniu dostarczonej deklaracji do Urzędu”,
- w pkt 8 załącznika nr 2 – „Opłatę z poz. 52 należy wpłacić do 15 września br. na rachunek bankowy, który zostanie wygenerowany po zatwierdzeniu dostarczonej deklaracji do Urzędu”.

Stosownie do art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy określa wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia. Regulowanie zaś w objaśnieniach innych kwestii w świetle art. 6n ust. 1 pkt 1 nie znajduje uzasadnienia i wykracza poza regulacje wynikające z ustawy.

Ponadto w załącznikach nr 1, 2 i 3 do uchwały w części zatytułowanej „Obowiązek informacyjny” Rada postanowiła zamieścić tekst w brzmieniu:

„Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew informuje, że włącza Państwa dane do zbioru danych znajdujących się w Urzędzie Miasta i Gminy w Pleszewie przy ul. Rynek 1. Dane osobowe będą przetwarzane w postępowaniu administracyjnym w zakresie właściwości Urzędu Miasta i Gminy Pleszew, w statystyce i sprawozdawczości oraz w innych przypadkach przewidzianych przepisami. Zgodnie z art. 15-21 RODO przysługuje Pani/Panu prawo do:

- dostępu do treści danych, na podstawie art. 15 RODO z zastrzeżeniem, że udostępniane dane osobowe nie mogą ujawniać informacji niejawnych, ani naruszać tajemnic prawnie chronionych, do których zachowania zobowiązany jest Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew;
- sprostowania danych, na podstawie art. 16 RODO;
- usunięcia danych, na podstawie art. 17 RODO, przetwarzanych na podstawie Pani/Pana zgody; w pozostałych przypadkach, w których Urząd Miasta i Gminy Pleszew przetwarza dane osobowe na podstawie przepisów prawa, dane mogą być usunięte po zakończeniu okresu archiwizacji;
- ograniczenia przetwarzania danych, na podstawie art. 18 RODO;
- wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych, na podstawie art. 21 RODO”.

W ocenie Kolegium Izby przepisy art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowiące podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały nie uprawniają organu stanowiącego do wyżej przytoczonych regulacji i wykraczają poza unormowania wynikające z tych przepisów. Informacja dotycząca przetwarzania danych osobowych nie zawiera danych niezbędnych do wymiaru i poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co oznacza, że uchwała w części wyżej przedstawionej została podjęta z przekroczeniem posiadanego upoważnienia.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie,

ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, orzeczenia.nsa.gov.pl; LEX nr 1328496), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Zakres ustawowego upoważnienia w odniesieniu do ww. materii był przedmiotem rozważań m.in. przez WSA w Łodzi (sygn. akt I SA/Łd 968/17), gdzie Sąd stwierdził „Biorąc pod uwagę wskazany przepis stwierdzić należy, że ustawowe wyliczenie zagadnień przekazanych radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji jest wyczerpujące. Zdaniem Sądu, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Oznacza to, że w podejmowanym, na podstawie cytowanych przepisów, akcie prawa miejscowego nie można zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść tych przepisów. Deklaracja podatkowa powinna zatem zawierać jedynie takie dane, które konieczne są do prawidłowego obliczenia wysokości podatku.”

Przepis art. 94 Konstytucji RP jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowania powyższe wykluczają zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na względzie Kolegium stwierdziło nieważność zapisów w załączniku nr 1 do uchwały zawartych w Pouczeniu w pkt 2 i 3 i w Objaśnieniach w pkt 6 i 7, nieważność zapisów w załączniku nr 2 do uchwały zawartych w Pouczeniu w pkt 2 i 3 i w Objaśnieniach w pkt 6, 7 i 8, nieważność zapisów w załączniku nr 3 do uchwały zawartych w Pouczeniu oraz nieważność zapisów zamieszczonych w załącznikach nr 1 – 3 do uchwały w części zatytułowanej „Obowiązek informacyjny” jako zamieszczonych we wzorach deklaracji bez podstawy prawnej.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia.