



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 20.01.2022 r.

Poz. 208

Uchwała Nr 001/g230/P/22

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 4 stycznia 2022 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), art. 6m ust. 1¹ i ust. 2, art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXXVIII/320/21 Rady Gminy Kolbudy z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, terminów i miejsca jej składania oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

orzeka nieważność załącznika do badanej uchwały w części A w zakresie słów: "*ustania obowiązku uiszczania opłaty__ - __ - ____ (data ustania obowiązku)*".

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 7 grudnia 2021 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXXVIII/320/21 Rady Gminy Kolbudy z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, terminów i miejsca jej składania oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, zaś w dniu 4 stycznia 2022 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Kolegium Izby ustaliło, że w załączniku do badanej uchwały określono nowy wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W części A ww. załącznika ("*Obowiązek złożenia deklaracji*") wskazano, w jakich przypadkach należy złożyć deklarację, zgodnie z poniższą tabelą:

A. OBOWIĄZEK ZŁOŻENIA DEKLARACJI

Deklaracja składana w przypadku (zaznacz właściwy kwadrat):

☐ zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca _ _ _ _ _ (data zamieszkania)

☐ zmiany danych (wpływających na wysokość opłaty) _ _ _ _ _ (data zmiany)

☐ ustania obowiązku uiszczania opłaty _ _ _ _ _ (data ustania obowiązku)

☐ zmiany danych (nie wpływających na wysokość opłaty) _ _ _ _ _ (data zmiany)

Zgodnie z zapisami wynikającymi z części A wzoru deklaracji złożenie deklaracji następuje w razie: zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca, zmiany danych wpływających na wysokość opłaty, ustania obowiązku uiszczania opłaty oraz zmiany danych niewpływających na wysokość opłaty.

Regulacje ww. uchwały w zakresie odnoszącym się do ustania obowiązku uiszczania opłaty, jako okoliczności powodującej konieczność złożenia deklaracji, w ocenie Kolegium tut. Izby, nie znajdują podstaw w obowiązujących przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy wskazać, że przesłanki i terminy złożenia pierwszej deklaracji, czy też nowej deklaracji regulują odpowiednio przepisy art. 6m ust. 1¹ i ust. 2 ww. ustawy. Zgodnie z art. 6m ust. 1¹ tej ustawy: *Pierwszą deklarację o wysokości opłaty składa się w terminie 14 dni odpowiednio od dnia:*

1) *zamieszkania pierwszego mieszkańca na danej nieruchomości albo w lokalu w budynku wielolokalowym objętym uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1, lub wytworzenia na danej nieruchomości lub w danym lokalu odpadów komunalnych;*

2) *podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1, albo uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2.*

Zaś w myśl art. 6m ust. 2 zdanie pierwsze ww. ustawy: *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 do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana.*

Zdaniem Kolegium tut. Izby delegacja ustawowa do zawarcia w uchwale ww. postanowienia nie wynika także z przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy. Zgodnie z jego treścią: *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, informacje wskazane w art. 13 ust. 1 i 2 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.Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.) oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji.*

Z cytowanego przepisu wynika, że uchwała określająca wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości powinna zawierać m.in. „informację” o terminach składania deklaracji (wynikających z ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), a nie ustalać przyczyny powodujące obowiązek złożenia deklaracji w sposób odmienny od regulacji ustawowych określających te zagadnienia.

Z uwagi na istotne naruszenie art. 6m ust. 1¹ i ust. 2 oraz art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Kolegium Izby orzekło nieważność załącznika do badanej uchwały w części A w zakresie słów: *"ustania obowiązku uiszczania opłaty__ - __ - ____ (data ustania obowiązku)"*.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby podkreśla, że podziela pogląd, wielokrotnie reprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że w stosunkach obowiązujących w administracji publicznej nie obowiązuje zasada, że co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz przeciwnie - obowiązuje zasada, że dozwolone jest tylko to, na co zezwalają przepisy prawa (tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Lu 883/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 grudnia 2008r. sygn. akt III SA/Łd 400/08). Odwołując się nadto do interpretacji zasady legalizmu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważyć można, że "samoistne" znaczenie reguły zawartej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn.zm.), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, sprowadzone zostało do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady - co nie jest zakazane, jest dozwolone (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. sygn. akt K 20/01 publ. OTK-A 2002 r. z.3).

Ponadto zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Kolegium tut. Izby zwraca także uwagę, że wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego są również przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu.

Kolegium Izby podziela tym samym pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w tym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. akt II FSK 3302/15), zgodnie z którym: *Stanowienie prawa miejscowego bez upoważnienia ustawowego lub z przekroczeniem granic tego upoważnienia jest istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należy przy tym podkreślić, że w przywołanym przepisie ustawodawca nie posługuje się kryterium "rażącego" naruszenia prawa lecz "istotnego" naruszenia prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych, zarówno sprzed reformy jak i w tym najnowszym, do takich "istotnych" naruszeń prawa, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających upoważnienie do podejmowania uchwał (zob. np.: wyrok NSA z dnia 10 lipca 1992 r. SA/Wr 660/92, a także wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2016 r., II FSK 2419/15).*

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Niezależnie od powyższego Kolegium Izby zwraca uwagę, że z dniem 23 września 2021 r. dodany został w art. 6m ust. 1¹ ustawy, który określa terminy składania pierwszej deklaracji o wysokości opłaty. Zamieszczając zatem we wzorze deklaracji informacje o terminach jej składania Rada Gminy winna uwzględnić znowelizowaną treść przepisów ustawy.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby zauważa, że stosownie do brzmienia art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy ustalając zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, zobowiązana jest ściśle uwzględniać wytyczne określone w przepisie kompetencyjnym. Powyższe odnosi się m.in. do konieczności zastosowania zamiast pojęcia "ulga" (jak to uczyniono w załączniku do uchwały w części I. *ULGA ZA KOMPOSTOWANIE* oraz części J. *MIESIĘCZNA WYSOKOŚĆ PO ZASTOSOWANIU ULGI*) frazy "zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami".

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku