



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 sierpnia 2015 r.

Poz. 4244

UCHWAŁA NR 326/XVII/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KATOWICACH

z dnia 29 lipca 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Piekary Śląskie Nr X/122/15 z dnia 25 czerwca 2015r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i 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.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) - **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a ł a**, co następuje:

§ 1. Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr X/122/15 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z powodu istotnego naruszenia:

- 1) art. 6n ust. 1 pkt 2 w związku z art. 6m ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.) polegającego na uchwaleniu wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Piekary Śląskie, na których powstają odpady komunalne bez stosownych uregulowań niezbędnych dla możliwości składania tej deklaracji drogą elektroniczną,
- 2) art. 6m ust. 1a i 1b ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach polegającego na uchwaleniu wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zawierającej obowiązek podania w dziale G, w pozycjach 40 – 47 danych innych niż niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a tym samym niedozwolonych do żądania,
- 3) art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn.zm.) oraz § 45 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) polegające na zawarciu w § 4 uchwały dwóch wzajemnie wykluczających się norm prawnych, dotyczących wejścia w życie uchwał.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/122/15 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 10 lipca 2015 roku.

W dniu 16 lipca 2015 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 313/XVI/2015. wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Miasta Piekary Śląskie. Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 29 lipca 2015 r., o terminie którego powiadomiono organy miasta z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn.zm.).

Prowadząc postępowanie nadzorcze, Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale Rady Miasta Piekary Śląskie istotne naruszenie prawa będące podstawą do stwierdzenia jej nieważności.

Rozstrzygnięcie nadzorcze podjęto w następującym stanie faktycznym i prawnym:

Uchwałą Nr X/122/15 z dnia 25 czerwca 2015 r. Rada Miasta Piekary Śląskie określiła w § 1 wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Piekary Śląskie, na których powstają odpady komunalne, stanowiący załącznik nr 1 do podjętej uchwały – powierzając w § 2 jej wykonanie Prezydentowi Miasta Piekary Śląskie. W § 3 uchwały postanowiono, że traci moc uchwała Nr XXIII/334/12 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W § 4 badanej uchwały zawarto przepis dotyczący jej wejścia w życie o następującym brzmieniu:

„Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 października 2015 r.”,

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 i 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.) rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

1) 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;

2) 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.

Podjęcie uchwały dotyczącej wzoru deklaracji wraz z uregulowaniem materii dotyczącej warunków i trybu składania teŹe deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest zatem obligatoryjne. Zgodnie bowiem z art. 6m ust. 3 ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Uprawnienie takie mieszkańcy gminy składający deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzyskali dzięki nowelizacji z dnia 25 stycznia 2013 r., która weszła w życie z dniem 6 marca 2013 roku (Dz. U. z 2013 r., poz. 228). Odbiciem tego uprawnienia dla mieszkańców gminy jest więc obowiązek ciążący na radzie gminy określony w art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy, polegający na określeniu w uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (zobacz: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2013 roku, sygn. akt II SA/Po 668/13).

Rada Miasta Piekary Śląskie podejmując 25 czerwca 2015 r. uchwałę w sprawie wzoru deklaracji nie określiła warunków i trybu składania tej deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a w szczególności formatu elektronicznego oraz układu informacji i powiązań zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, sposobu ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz rodzajów podpisu elektronicznego, którym deklaracja powinna być opatrzona. W tych okolicznościach na terenie Miasta Piekary Śląskie – pomimo ustawowego obowiązku – brak jest uregulowań niezbędnych dla możliwości składania deklaracji drogą elektroniczną, co w ocenie Kolegium RIO w Katowicach narusza przywołany wcześniej wymóg wynikający z art. 6n ust. 1 pkt 2 w związku z art. 6m ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto określając badaną uchwałę wzór deklaracji Rada Miasta Piekary Śląskie postanowiła w dziale G, w pozycji 40 zobowiązać składających deklaracje właścicieli nieruchomości niezamieszkałej lub w części niezamieszkałej, do złożenia oświadczenia o rodzaju działalności prowadzonej na terenie nieruchomości, a następnie podania średnio na dzień:

- zatrudnionych pracowników – poz. 41,
- uczących się w szkole uczniów/studentów – poz. 42,
- przebywających w żłobku/przedszkolu dzieci – poz. 43,
- posiadanych przez lokal gastronomiczny miejsc konsumpcyjnych – poz. 44,
- znajdujących się w szpitalu/internacie/hotelu/pensjonacie łóżek – poz. 45,
- znajdujących się ogródków działkowych – poz. 46,
- powierzchni placu targowego – poz. 47.

Zgodnie z art. 6m ust. 1a wyżej przywołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość tej opłaty. Równocześnie w ust. 1b tegoż art. 6m ustawodawca wskazał jakich danych może wymagać rada gminy określając wzór deklaracji. Może to być imię i nazwisko lub nazwa właściciela nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby, adres nieruchomości, dane stanowiące podstawę zwolnienia z opłaty, numer telefonu i adres poczty elektronicznej właściciela nieruchomości oraz inne informacje, które mogą być niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego.

Jak wynika z powyższego przepisu wzór deklaracji dotyczyć winien wyłącznie takich danych, które są niezbędne do wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zamieszczenie dodatkowo obowiązku podania, w przypadku nieruchomości niezamieszkałej danych określonych w dziale G, w pozycjach 40 – 47 wzoru deklaracji ustalonej przez Radę Miasta Piekary, nie znajduje uzasadnienia w przytoczonych powyżej przepisach. We wzorze deklaracji nie wyjaśniono też (np. w objaśnieniach) w jaki sposób obliczyć „średnio na dzień” poszczególne dane, w tym np. powierzchnię placu targowego.

W ocenie Kolegium Izby, przy podejmowaniu uchwały w sprawie wzoru deklaracji, należy respektować zasadę celowości podawania danych, tak aby żądane w deklaracji dane były zbierane dla oznaczonego, zgodnego z postanowieniami ustawy celu. Dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, nie wystarczy bowiem tylko ewentualna przydatność pozyskiwanych danych, ale ich niezbędność. Wzór deklaracji dotyczyć winien zatem wyłącznie takich danych, które są niezbędne do wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi co wynika z przytoczonego wcześniej przepisu art. 6m ust. 1a ustawy, lub są dozwolone do pozyskiwania na podstawie przepisu ust. 1b art. 6m ustawy. Zamieszczenie w treści deklaracji obowiązku podania danych w dziale G, pozycjach 40 – 47 nie znajduje takiego umocowania. Wynika to z faktu, iż żądane dane pozostają bez związku z prawidłowym ustaleniem wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak również nie zostały wymienione, jako dozwolone do pozyskiwania w świetle art. 6m ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Dodatkowo w badanej uchwale Nr X/122/15 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zastosowano w § 4 regulację powodującą powstanie zasadniczych wątpliwości co do wskazania terminu wejścia w życie badanej uchwały. Zapis zawiera bowiem dwa, wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie badanego aktu prawnego. Pierwsza część regulacji wskazuje, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (co nastąpi de facto z dniem

31 lipca 2015 r. wobec opublikowania uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod poz. 3950 w dniu 16 lipca 2015 r.), podczas gdy druga jej część wskazuje na datę kalendarzową, tj. 1 października 2015 r.

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 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn.zm.) - akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą 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 lipca 2015 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 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bez odnoszenia się do podstawowej reguły 14 dniowego *vacatio legis*.

Takie rozwiązanie wskazano również w § 45 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), 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 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 r. (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.

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 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) stwierdziło nieważność badanej uchwały Rady Miasta w Piekarach Śląskich.

Na niniejszą uchwałę Miastu Piekary Śląskie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wniesiona za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej