

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

Uchwały Nr XVII/145/2016 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 08 lipca 2016 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości oraz terminów i miejsca składania deklaracji - w zakresie następujących postanowień zawartych w załączniku do uchwały w części deklaracji dot. objaśnień:

- „1) Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć deklarację do Wójta Gminy Włoszakowice o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca.
- 2) W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację do Wójta Gminy Włoszakowice w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana.”
- „5) Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszcza się co dwa miesiące, w terminach:
 - do 15 lutego za miesiące: styczeń, luty;
 - do 15 kwietnia za miesiące: marzec, kwiecień;
 - do 15 czerwca za miesiące: maj i czerwiec;
 - do 15 sierpnia za miesiące: lipiec i sierpień;
 - do 15 października za miesiące: wrzesień i październik;
 - do 15 grudnia za miesiące: listopad i grudzień”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 14 lipca 2016 r. Rada Gminy Włoszakowice, powołując się na przepisy art. 6n ust. 1, art. 6m ust. 1a i 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zadecydowała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 10 sierpnia 2016 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi określają przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podstawą prawną podjęcia badanej uchwały są przepisy art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którymi uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji rady gmin określają, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

- 1) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała ma zawierać 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.

Dodatkowo stosownie do ust. 2 tego artykułu, rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W myśl przepisów art. 6m ust. 1a ustawy deklaracja winna zawierać dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z kolei w art. 6m ust. 1b ustawy przyzwolono radzie aby określając wzór deklaracji postawiła wymóg podawania przez składających deklarację 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.

Rada Gminy Włoszakowice w załączniku do badanej uchwały określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenach zamieszkałych oraz określiła warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

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

W części początkowej wzoru deklaracji „Termin składania” Rada postanowiła, co następuje:

- *„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 w terminie 14 dni od daty wystąpienia zmiany. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana”.*

Kolegium Izby wskazuje, że kwestie terminów składania deklaracji uregulowane zostały w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, w art. 6m ust. 1 i ust. 2, zgodnie z którymi:

„1. 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 lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.”

„2. 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. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana”.

Wskazać należy, że przepis art. 6m ust. 1 ustawy, nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od daty zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.

Ponadto w części wzoru deklaracji zawierającej „Objaśnienia” zawarto zapisy:

„1) Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć deklarację do Wójta Gminy Włoszakowice o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca.

„2) W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację do Wójta Gminy Włoszakowice w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana.”

W „Objaśnieniach”, w pkt 1) i 2) zawarto zapisy tożsame z zapisami zawartymi w początkowej części wzoru deklaracji.

Regulacje objęte pkt 1) jak i pkt 2) nie powinny być zawarte w „Objaśnieniach”, które zgodnie z art. 6n ust. 1 ustawy obejmują informacje dotyczące sposobu jej wypełnienia.

Co prawda przepis art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy wymaga aby „uchwała zawierała także informację o terminach i miejscu składania deklaracji” to jednak należy wskazać, że Rada w samym wzorze deklaracji zamieściła powyższą informację wypełniając wymóg ustawowy i powtarzanie dodatkowo tej informacji w „Objaśnieniach” nie znajduje podstawy prawnej gdyż te informacje nie dotyczą określenia sposobu wypełniania deklaracji.

Również w części wzoru deklaracji zawierającej „Objaśnienia” zawarto zapis dotyczący terminu wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami o treści:

„5) Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszcza się co dwa miesiące, w terminach:

- do 15 lutego za miesiące: styczeń, luty;*
- do 15 kwietnia za miesiące: marzec, kwiecień;*
- do 15 czerwca za miesiące: maj i czerwiec;*
- do 15 sierpnia za miesiące: lipiec i sierpień;*

- do 15 października za miesiące: wrzesień i październik;
- do 15 grudnia za miesiące: listopad i grudzień”.

Termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały uregulowane przez Radę w odrębnej uchwale (Uchwała Nr XVII/144/2016 z dnia 8 lipca 2016 r.), do czego Rada była uprawniona na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Informacje odnośnie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie dotyczą określenia sposobu wypełniania deklaracji i dlatego nie powinny być zawarte w „Objaśnieniach” do deklaracji.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać zgodnie z zasadą legalizmu tj. jedynie na podstawie i w granicach przyznaných im uprawnień. Oznacza to, że organ władzy publicznej nie może działać zgodnie z zasadą, iż co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo jest dozwolone, lecz działać tylko w tych przypadkach i w takim zakresie, w którym upoważnia je do tego prawo. Musi to być upoważnienie wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, gdyż nie jest dopuszczalne domniemanie kompetencji prawotwórczych.

Kolegium podkreśla, że czynności organów mogą być podejmowane dopiero wówczas gdy nakazują to w określonej sytuacji przepisy prawa, a organ działający musi wskazać wyraźną podstawę prawną każdego swego działania. Ponadto wskazać należy, że zawarte w nich normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny.

Podkreślenia wymaga, że kompetencje rady gminy ustawodawca wyraźnie określił, zatem deklaracja powinna zawierać tylko te dane, które są niezbędne do wypełnienia celu wskazanego w art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, którym jest prawidłowe wyliczenie miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pogląd ten podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 4 marca 2014 roku, sygnatura akt II SA/Bd 1608/13.

W związku z powyższym 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 w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.