

Uchwała Nr 5.94.2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 4 lutego 2020 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XX/164/20 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 10 stycznia 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Tarczyn oraz warunków i trybu składania tych deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XX/164/20 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 10 stycznia 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Tarczyn oraz warunków i trybu składania tych deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, tj.:

- § 8 przedmiotowej uchwały w zakresie wyrażenia, cyt.: *„upływie 14 dni od daty”* oraz *„z mocą obowiązującą”*,

- części 7 wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Tarczyn, stanowiącego Załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały, a więc w zakresie wyrażen, cyt.: *„Kopia dokumentu upoważniającego do reprezentowania składającego deklarację³, Plan sytuacyjny lub mapa w skali 1:500 z zaznaczonym miejscem lokalizacji pojemników⁴, Oświadczenie o zamieszkiwaniu poza Gminą Tarczyn osób zameldowanych na nieruchomości,*

- następującego po części 7 wyrażenia, cyt.: *„Inne:”* a także

- zawartych w części „Objaśnienia” wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Tarczyn, stanowiącego Załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały, wyrażen w zakresie: *„³Dotyczy tylko przypadków gdy publicznie dostępny rejestr, w którym zawarte są informacje o składającym deklarację nie potwierdzają tego uprawnienia”* oraz *„⁴tylko w przypadku nieruchomości, na której zamieszkuje mieszkańcy w zabudowie wielolokalowej.”*,

z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), mając na uwadze § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U.

z 2016 r. poz. 283), a także art. 6m ust. 1a, 1b i ust. 1c oraz 6n ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę Gminie Tarczyn służy prawo do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 15 stycznia 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XX/164/20 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 10 stycznia 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Tarczyn oraz warunków i trybu składania tych deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 8 uchwały Rada Miejska w Tarczynie postanowiła, cyt.: *„Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z mocą obowiązywania od dnia 01 lutego 2020 r.”*

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny oraz jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Uchwała została podjęta przez Radę Miejską w Tarczynie w dniu 10 stycznia 2020 r., a następnie ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 14 stycznia 2020 r. (pod poz. 552).

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis badanej uchwały w sposób istotny narusza przepisy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i powoduje powstanie zasadniczych wątpliwości, co do faktycznego terminu wejścia w życie podjętej uchwały. Zawiera bowiem dwa, wzajemnie wykluczające się terminy. Pierwsza część regulacji wskazuje, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, podczas gdy druga jej część wskazuje na datę kalendarzową, tj. 1 lutego 2020 r. Zakładając, że wolą organu stanowiącego jest, aby uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, weszła w życie z dniem 1 lutego 2020 r., a więc później od daty wynikającej z upływu okresu 14 dni od ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym (której w istocie organ stanowiący nie mógł precyzyjnie określić), należało skorzystać z dopuszczalnej (ustawą) możliwości określenia terminu dłuższego bez odnoszenia się do podstawowej reguły 14 - dniowego vacatio legis. Dodatkowo takie rozwiązanie wskazano również w § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143

załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie o treści: "Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)".

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że zastosowany w badanej uchwale sposób redagowania przepisów końcowych został krytycznie oceniony, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98), który wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, jak i przez Sąd Najwyższy (uchwała z 24 maja 1996 r. sygn. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8), który stwierdził, że cyt.: *„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 „weszyły w życie” lub „uzyskały moc”*. Organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością podjętej uchwały. W kontekście powyższego należy zauważyć, że orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, iż akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (np. wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99).

We wzorze deklaracji, stanowiącym Załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały w części 7 „ZAŁĄCZNIKI DO DEKLARACJI” wskazano, cyt.: *„Kopia dokumentu upoważniającego do reprezentowania składającego deklarację³; Plan sytuacyjny lub mapa w skali 1:500 z zaznaczonym miejscem lokalizacji pojemników⁴; Oświadczenie o zamieszkiwaniu poza Gminą Tarczyn osób zameldowanych na nieruchomości”,* przy czym w części zatytułowanej „Objaśnienia” dołączono komentarze o treści cyt.: *„³Dotyczy tylko przypadków gdy publicznie dostępny rejestr, w którym zawarte są informacje o składającym deklarację nie potwierdzają tego uprawnienia” oraz „⁴tylko w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy w zabudowie wielolokalowej”*.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z przepisami art. 6m ust. 1a i 1c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada Miejska w Tarczynie, określając wzór deklaracji, może żądać podania danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. I SA/Po 1459/16). Deklaracja nie może służyć innym celom niż tylko obliczenie opłaty przez składającego taką deklarację.

Ustawowe wyliczenie – w art. 6m ust. 1b powołanej ustawy - zagadnień przekazanych radzie gminy (tutaj Radzie Miejskiej w Tarczynie) do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest wyczerpujące, a zatem nie jest możliwa wykładnia rozszerzająca powołanego przepisu.

Żądanie od podmiotu zobowiązanego do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi danych (informacji) w zakresie wskazanym we wzorze deklaracji, nie znajduje umocowania w powołanych przepisach ustawy. Tym samym Rada Miejska w Tarczynie, wprowadzając zacytowane zapisy, w sposób istotny naruszyła obowiązujące

przepisy prawa, wykraczając poza delegację art. 6m ust. 1a, 1b i ust. 1c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z kolei wskazanie w formularzu rubryki, cyt. „*Inne*”, bez objaśnienia, co miałyby ona zawierać, sprawia że wzór deklaracji jest nieczytelny i nie spełnia wymogów wskazanych w art. 6n ust. 2 ustawy, zgodnie z którym do uprawnień rady gminy należy określenie wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Organ nadzoru podkreśla, że badana uchwała – jako akt prawa miejscowego - powinna być sformułowana w sposób jasny, tak by adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego niektórych jej postanowień.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski