

Uchwała Nr 34.319.2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 9 listopada 2021 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXIV.10.2021 Rady Gminy Wieniawa z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Wieniawa oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) oraz 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 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XXIV.10.2021 Rady Gminy Wieniawa z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Wieniawa oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, z powodu istotnego naruszenia art. 6m ust. 2, art. 5 ust. 1 pkt 3, art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 z późn. zm.) i art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.) w związku z art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

§ 2

Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie Wieniawa skarga 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 20 października 2021 r., tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XXIV.10.2021 Rady Gminy Wieniawa z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Wieniawa oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

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

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

W § 2 oraz § 5 ust. 1 i ust. 2 przedmiotowej uchwały wskazano terminy składania deklaracji zgodnie z brzmieniem art. 6m ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Termin składania deklaracji w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty podany w załączniku Nr 1 do badanej uchwały, jak i w Objasnieniach nie pokrywa się z zapisami w części normatywnej badanej uchwały. W nagłówku wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiącej załącznik Nr 1, w wierszu „termin składania”, Rada Gminy Wieniawa wskazała, cyt. „w terminie 14 dni od dnia zaistnienia zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty”. Natomiast w Objasnieniach stanowiących końcową część wzoru deklaracji (pkt 2) wskazano, cyt. „W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, właściciel nieruchomości jest zobowiązany złożyć nową deklarację do Wójta Gminy Wieniawa w terminie 14 dni

od dnia nastąpienia zmiany. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana". Powyższe zapisy stanowią niedozwoloną modyfikację art. 6m ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana. Nie znajduje również uzasadnienia termin złożenia deklaracji określony w § 5 ust. 3 badanej uchwały, cyt. „W przypadku śmierci mieszkańca właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie do 6 miesięcy od dnia tego zdarzenia”. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja i uzupełnienie regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, przy czym ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie są wadliwe pod względem prawnym. Na niedopuszczalność sprzeczności aktów prawa miejscowego z przepisami wyższego rzędu zwrócił uwagę NSA w wyrokach z: 16 marca 2001 r. IV SA 385/99 oraz 11 września 2012 r. II OSK1818/12.

W § 8 badanej uchwały Rada Gminy Wieniawa postanowiła, cyt. „Uchwała wchodzi w życie od 1 kwietnia 2021 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego”. Kolegium Izby ustaliło, że uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 19 marca 2021 r. pod pozycją 2411. W związku z powyższym zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, uchwała ta najwcześniej mogła wejść w życie 3 kwietnia 2021 r. W tej sytuacji regulacja zawarta w § 8 nadała uchwale moc wsteczną. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stosownie do art. 4 ust. 1 ww. ustawy akty normatywne, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych (a więc również akty prawa miejscowego), wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Zapis § 8 w części „Uchwała wchodzi w życie od 1 kwietnia 2021 roku”, nie spełnia więc ustawowego wymogu, a nieprawidłowe określenie reguły wskazującej termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 ww. ustawy i skutkuje w tej części jego nieważnością.

Z części B załącznika Nr 1 do badanej uchwały wynika obowiązek dla składającego deklarację, podania uzasadnienia złożenia deklaracji. Zgodnie z art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. Ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1649 z późn. zm.) została wprowadzona zmiana ustawy – Ordynacja podatkowa, która weszła w życie 1 stycznia 2016 r. Dotychczasowe brzmienie art. 81 § 2 ustawy - Ordynacja podatkowa o treści, cyt. „Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyny korekty”, przyjęło nowe brzmienie, a mianowicie, cyt. „skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji.” Powyższa zmiana sprowadza się zatem do wykreślenia uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji. Dlatego też, podejmując uchwałę w sprawie wzoru deklaracji, Rada Gminy Wieniawa powinna uwzględnić powyższe zmiany. Zamieszczając regulację o podaniu uzasadnienia złożenia deklaracji, Rada Gminy Wieniawa istotnie naruszyła art. 6n ust. 1 pkt 1 i art. 81 § 2 ustawy - Ordynacja podatkowa w związku z art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z załącznika Nr 1 do badanej uchwały wynika również, że składający deklarację oświadczają, że odpady są gromadzone w sposób selektywny. Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu obowiązującym od 6 września 2019 r., właściele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie w sposób selektywny – powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych – zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nowelizacja ustawy wprowadziła obowiązek zbierania odpadów w sposób selektywny i odebrała tym samym właścicielom nieruchomości i podmiotom z nimi ustawowo zrównanym, prawo decydowania o sposobie gromadzenia odpadów na nieruchomościach w sposób selektywny lub nieselektywny. Kolegium Izby zwraca uwagę, że wybór innego niż selektywny sposobu gromadzenia odpadów nie jest obecnie prawnie dopuszczalny.

Część załącznika Nr 1 do badanej uchwały przeznaczona do obliczenia wysokości miesięcznej opłaty sprowadza się do zapisu, cyt. „(...) wysokość opłaty miesięcznej za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosi ...”. Pominięto zatem sposób wyliczenia opłaty, w tym zwolnienia w części z opłaty z tytułu posiadania kompostownika. Zgodnie z dyspozycją art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy ustalając wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, musi uwzględnić konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty oraz ułatwienie składania deklaracji. Należało więc tak skonstruować niniejszą część załącznika Nr 1 do badanej uchwały, aby uwzględniała ona wszystkie elementy decydujące o ostatecznej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że przepisy art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579 z późn. zm.) w związku z art. 40 pkt 1 ustawy z dnia 14 maja 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS – CoV – 2 (Dz. U. 2020 poz. 875 z późn. zm.) zobowiązywały rady gmin do dostosowania uchwał wydanych przed 6 września 2019 r. do aktualnych przepisów w terminie do 31 grudnia 2020 r. Oznacza to, że do tej daty należało wprowadzić rozwiązania, uwzględniające stan prawny po nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Badana uchwała zastąpiła uchwałę Nr XXII.185.2016 Rady Gminy w Wieniawie z dnia 27 września 2016 roku w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Wieniawa. Z uwagi na to, że badana uchwała została podjęta 25 lutego 2021 r., to tym samym Rada Gminy Wieniawa nie zachowała ustawowego terminu na to dostosowanie, co stanowi naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

W tym stanie faktycznym i prawnym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowiło jak w sentencji uchwały.

**Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium**

Bożena Zych

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielewska
LB-2106

24.11.2021.