



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia środa, 23 grudnia 2020 r.

Poz. 5635

Uchwała Nr 289/g285/P/20

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 14 grudnia 2020 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), art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn.zm.), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), art. 6m ust. 1 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 2020 r. poz. 1439) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXIV/193/2020 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 27 października 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/157/2020 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 19 maja 2020 r., w sprawie zmiany uchwały nr XVII/147/2020 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 24 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/196/2016 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Trąbki Wielkie

orzeka nieważność:

- § 3 badanej uchwały,

- cz. A pkt 1 lit. c załączników nr 1 i nr 2 do badanej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2020 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXIV/193/2020 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 27 października 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/157/2020 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 19 maja 2020 r., w sprawie zmiany uchwały nr XVII/147/2020 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 24 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/196/2016 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Trąbki Wielkie, zaś w dniu 14 grudnia 2020 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

Kolegium Izby ustaliło, że w § 3 Rada Gminy ustaliła termin wejścia w życie badanej uchwały w następujący sposób: *"Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby cytowany zapis badanej uchwały w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co skutkuje koniecznością orzeczenia jego nieważności.

Zgodnie z powyższymi przepisami akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

Kolegium Izby zwraca uwagę, że przepis art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje wprawdzie możliwość skrócenia okresu wejścia w życie aktu normatywnego, jednakże wymaga spełnienia następujących przesłanek:

- 1) uzasadnionego przypadku – dopuszczającego wejście w życie aktu w terminie krótszym niż czternaście dni,
- 2) ważnego interesu państwa wymagającego natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i braku sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego – w przypadku ustalenia dnia wejścia w życie na dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

W ocenie Kolegium Izby badana uchwała wydawana jest w interesie lokalnym, na co wskazuje przede wszystkim przedmiot jej regulacji, tj. ustalenie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze gminy Trąbki Wielkie. Ponadto w uzasadnieniu do uchwały nie wyjaśniono przyczyn mających stanowić podstawę do skrócenia ustawowego terminu wejścia w życie.

Zdaniem tut. Kolegium, w odniesieniu do badanej uchwały, nie może mieć zatem zastosowania art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tym samym badana uchwała powinna wejść w życie, jako akt prawa miejscowego, najwcześniej piętnastego dnia od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt II GSK 632/10): *przedmiot uregulowania objęty uchwałą nie uzasadniał skrócenia czternastodniowego terminu do wejścia aktu w życie jak też brak było podstaw do przyjęcia, że w sprawie zachodzi ważny interes państwa, który uzasadniałby natychmiastowe wejście w życie przedmiotowej uchwały. Jak słusznie zauważył Sąd I instancji, dokonując wykładni powołanego przepisu, ust. 2 nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego, ponieważ ze swej istoty akty te mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym. Zatem ważny interes państwa, o jakim mowa w tym przepisie nie może stanowić przesłanki, która uzasadniałaby wprowadzenie uchwały z dniem ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Innymi słowy brak ustanowienia w przedmiotowej Uchwale vacatio legis narusza prawo i stanowi przejaw nieprawidłowej legislacji, co niewątpliwie powinno być przedmiotem badania w ramach sprawowanego przez RIO w L. nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.*

W ww. orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny wskazał również, że: *Kategoryczne sformułowanie (...wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia...) wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, a więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Należy bowiem pamiętać, iż obowiązek wprowadzenia vacatio legis do aktów normatywnych wynika z zasady: bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.*

Podzielając pogląd wyrażony w ww. wyroku Kolegium tut. Izby wskazuje, że na skutek orzeczenia nieważności § 3 badanej uchwały, kwestia wejścia w życie uchwały będzie regulowana wprost cytowanym przepisem ustawy, tj. art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Ponadto Kolegium Izby ustaliło, że w załączniku nr 1 do badanej uchwały określono wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaś w załączniku nr 2 do uchwały określono jego wersję elektroniczną. W części A. obu ww. załączników ("*Obowiązek złożenia deklaracji*") wskazano okoliczności powodujące obowiązek złożenia deklaracji. Powyższe dane zostały przedstawione w sposób następujący:

A. OBOWIĄZEK ZŁOŻENIA DEKLARACJI
1. Okoliczności powodujące obowiązek złożenia deklaracji (zaznaczyć właściwy kwadrat wpisując "x"):
a) złożenie pierwszej deklaracji od dnia-.....-.....
b) zmiana danych zawartych w poprzedniej deklaracji od dnia-.....-.....
c) wygaśnięcie zobowiązania do uiszczania opłaty od dnia-.....-.....

Zgodnie z zapisami wynikającymi z części A. wzorów deklaracji - złożenie deklaracji następuje w przypadku: pierwszej deklaracji, zmiany danych zawartych w poprzedniej deklaracji oraz wygaśnięcia zobowiązania.

Regulacje ww. uchwały w zakresie odnoszącym się do wygaśnięcia zobowiązania, jako okoliczności powodującej obowiązek 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. 1 i ust. 2 ww. ustawy. Zgodnie z art. 6m ust.1 tej ustawy 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, zaś w myśl art. 6m ust. 2 zdanie pierwsze tej 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 postanowieniami: *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. 1 i ust. 2 oraz art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Kolegium Izby orzekło nieważność załączników nr 1 i 2 w zakresie cz. A pkt 1 lit. c, tj. w zakresie słów: "*wygaśnięcie zobowiązania do uiszczania opłaty od dnia-.....-.....*".

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

Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że w części B. wzoru deklaracji ("*Dane składającego deklarację*") w pkt 7 i 8 oraz 12 i 13 Rada Gminy ustaliła wymóg wskazania następujących danych w wymienionych wyżej pozycjach: imię ojca i imię matki.

Zgodnie z Załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 850), stanowiącym wzór tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji należności pieniężnych, w części A1 pkt 19 i 20, zamieszczone były dane dotyczące odpowiednio ojca i matki zobowiązanego (imię ojca i matki).

Powyższe rozporządzenie utraciło moc w związku z wejściem w życie w dniu 30 lipca 2020 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2020 r. 968). Nadało ono nowe brzmienie Załącznikowi nr 1, zgodnie z którym tytuły wykonawcze stosowane w egzekucji administracyjnej nie zawierają danych dotyczących imion rodziców zobowiązanego.

Wskazać również należy, że wzory tytułów wykonawczych stanowiące załączniki do uprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej mogą być stosowane nie dłużej niż przez 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. rozporządzenia z dnia 25 maja 2020 r., pod warunkiem prawidłowego pouczenia zobowiązanego, zgodnie z art. 27 § 1 pkt 8 - 9a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 z późn.zm.), na co wskazuje treść § 2 rozporządzenia z dnia 25 maja 2020 r.

W ocenie Kolegium dotychczasowy wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinien zostać dostosowany do aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej, przed upływem terminu określonego w przepisach przejściowych tego rozporządzenia.

Ponadto Kolegium tut. Izby zwraca uwagę na błędne odesłanie w pkt 42 wzoru deklaracji w części dotyczącej "*Obliczenia wysokości opłaty*" do § 2 uchwały nr XVII/145/2020 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 24 kwietnia 2020 r. Powyższą uchwałą dokonano zmian w uchwale nr IV/42/2019 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie określenia metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty (w tym w zakresie wspomnianego § 2). Z uwagi na powyższe, zdaniem Kolegium Izby, odesłanie w pkt 42 wzoru deklaracji powinno dotyczyć bezpośrednio § 2 uchwały nr IV/42/2019 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 19 marca 2019 r., a nie uchwały zmieniającej (§ 2 uchwały nr XVII/145/2020 stanowi o powierzeniu jej wykonania Wójtowi Gminy Trąbki Wielkie).

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