

BR. 07M. 17. 2019

RADA MIEJSKA
w KOLE

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
w POZNANIU

URZĄD MIEJSKI w KOLE

Wybrano 22. 11. 2019

Wielki

Uchwała Nr 23/1378/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 20 listopada 2019 r.

KANCELARIA OGÓLNA

Wzięto 22. LIS. 2019

Ilość zat. podpis: *EAC*

z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2127) oraz

art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 9506, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

załącznika do uchwały Nr XVII/135/2019 Rady Miejskiej w Kole z dnia 30 października 2019 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Miejskiej Koło, w części obejmującej pkt 2 i pkt 5 pouczenia, z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 7 listopada 2019 r., Rada Miejska w Kole powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6m i 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Miejskiej Koło.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawicieli Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 20 listopada 2019 r.

Rozpoznając sprawę przedmiotowej uchwały w ww. dniu, Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisów art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010) 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 Europy (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 dyrektyw 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.

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

Rada Miejska w Kole we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zawarła tylko pouczenie natomiast nie wyszczególniła informacji. W „pouczeniu” zawarte zostały - oprócz wymaganego art. 6n ustawy pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego - również inne postanowienia o następującej treści a mianowicie:

W punkcie 2 Rada zawarła informacje, że „Nie złożenie deklaracji może stanowić przestępstwo lub wykroczenie skarbowe zgodnie z treścią przepisów w Dziale II, Rozdział 6 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks Karny Skarbowy”.

Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zakres przedmiotowy tych regulacji został określony m. in. w art. 18 ust. 2 pkt. 8 ww. ustawy i dotyczy podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Taką odrębną ustawą jest ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W toku badania zgodności z prawem uchwalonego wzoru formularza Kolegium Izby stwierdziło, że zamieszczone w „Pouczeniu” postanowienie o treści „Nie złożenie deklaracji może stanowić przestępstwo lub wykroczenie skarbowe zgodnie z treścią przepisów w Dziale II. Rozdział 6 ustawy z dnia 10 września 1996 r. Kodeks Karny Skarbowy” nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Przestępstwo jest czynem o dużej szkodliwości społecznej, który jest karalny, zawiniony oraz bezprawny. Przestępstwo może mieć charakter zbrodni lub występku. Zbrodnia jest karana pozbawieniem wolności na minimum 3 lata, natomiast za występki grozi kara grzywny o wartości wyższej niż 30 stawek dziennych bądź kara ograniczenia lub pozbawienia wolności na co najmniej 1 miesiąc. Wykroczenie jest czynem społecznie szkodliwym, zabronionym i regulowanym w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń. Karą za popełnione wykroczenie jest nagana, grzywna w wysokości od 20 do 5.000 zł, ograniczenie wolności na okres 1 miesiąca bądź areszt od 5 do 30 dni. Sąd może również nałożyć na winnego popełnienia wykroczenia obowiązek naprawy szkody (w całości lub w części) bądź przeproszenia osoby poszkodowanej. Należy mieć na uwadze, że odpowiedzialność karna

wynika z mocy samej ustawy niezależnie od znajomości bądź nie znajomości przepisów prawa bowiem zasadą jest, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę w czasie jego popełnienia (art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Odpowiedzialność podatnika za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy przy składaniu organowi podatkowemu deklaracji (informacji) lub oświadczenia albo za niedopełnienie obowiązku zawiadomienia o zmianie objętych nimi danych została uregulowana w przepisie art. 56 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1958 z późn. zm.)

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że zawarcie w badanej uchwale informacji o sankcjach wynikających z niezłożenia deklaracji wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości uchwały ustalającej wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Regulacje nie mogą być swobodnie poddawane wykładni rozszerzającej i celowościowej. Przepisy udzielające kompetencji podlegają wyłącznie wykładni dosłownej. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie nie tylko normy, w której upoważnienie jest zawarte, ale przede wszystkim konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Kolegium Izby wskazuje, że uchwały w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaliczane są do aktów prawa miejscowego, zatem ich postanowienia winny być precyzyjne i mieć legalne sformułowania wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym przypadku będą to przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W treści postanowień § 3 jak i w pkt 3 „Pouczenia” zamieszczono regulacje o treści:
W pkt 3: „Obowiązek złożenia deklaracji powstaje w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych” a w § 3 regulację, że obowiązek złożenia deklaracji powstaje „... w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.”

Zatem zbędne jest powtarzanie postanowień zawartych z treści § 3 w punkcie 3 pouczenia.

Również w § 4 oraz w pkt 4 „Pouczenia” powielone zostały postanowienia zawarte w art. 6m ust. 1 ustawy o terminie złożenia deklaracji.

W załączniku do uchwały zawierającym wzór deklaracji w pkt 5 „Pouczenia” zamieszczono regulacje o treści:

„5. W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody, a w przypadku ich braku – uzasadnione szacunki, w tym przypadku nieruchomości, na

których nie zamieszkują mieszkańcy, średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomości o podobny charakterze”.

Powyższa regulacja wykracza poza delegację ustawową art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem unormowanie zamieszczone w pkt 5 stanowi powtórzenie merytorycznej treści przepisu ustawowego, tj. art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Pozostałe zawarte w punktach 6, 7, 8 „Pouczenia” informacje winny zostać ujęte w „Objaśnieniach.”

Przepis art. 94 Konstytucji jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Na mocy postanowienia § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) określone w tym rozporządzeniu zasady techniki prawodawczej stosuje się również do aktów prawa miejscowego. W myśl postanowienia § 115 wyżej cytowanego rozporządzenia w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) oraz nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych co zostało określone w § 118 tego rozporządzenia. Oznacza to, iż uchwały w sprawie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które niewątpliwie są aktami prawa miejscowego, winny być zredagowane w taki sposób, żeby regulowały sprawy w granicach określonych w delegacji ustawowej do ich wydania oraz nie zawierały powtórzeń przepisów w tym w szczególności przepisów ustawowych.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność w załączniku do uchwały w części obejmującej „Pouczenie” pkt 2 i pkt 5.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia.