

Uchwała nr 72/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 19 czerwca 2013 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej Wrocławia nr XLII/979/13
z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie
odpadami komunalnymi

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Miejskiej Wrocławia nr XLII/979/13 z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zakresie:

1) § 1 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 uchwały oraz załącznika nr 2 do uchwały pn. „Informacja o lokalach i właścicielach lokali w budynkach wielolokalowych”,

2) pozycji G.2 załącznika nr 1 do uchwały pn. „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Miasta Wrocławia” wraz z objaśnieniem

— z powodu zamieszczenia ich bez podstawy prawnej.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr XLII/979/13 z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego (pismo z dnia 17 maja 2013 r. znak: NK-N.40.21.2012.MF) — w dniu 20 maja 2013 roku.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miejska Wrocławia wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 391, z późn. zm.) — zwanej dalej „u.p.cz.”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem regulacji zawartych w badanej uchwale stwierdziło, co następuje:

W § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska ustaliła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały (pkt 1) oraz wzór informacji o lokalach i właścicielach lokali w budynkach wielolokalowych, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały (pkt 2). W ust. 2 wskazano, że informacja o lokalach i właścicielach lokali w budynkach wielolokalowych stanowi integralną część deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami.

Zgodnie z przyjętym wzorem, podmiotem składającym deklarację jest: „właściciel nieruchomości w rozumieniu ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” (poz. C.1.1.) bądź „osoba/osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali” (poz. C.1.2.). Jako zarząd nieruchomością wspólną wskazano: wspólnotę mieszkaniową (poz. C.3.1.), spółdzielnię mieszkaniową (poz. C.3.2.), товарищество будownицтва społecznego (poz. C.3.3.) oraz „inny” (poz. C.3.4.). Zgodnie ze wzorem deklaracji, podmiot składający deklarację ma obowiązek podania w poz. 1 deklaracji „Identyfikator

NIP/numer PESEL”. Do sporządzenia informacji o lokalach i właścicielach lokali w budynkach wielolokalowych zobligowano osobę/osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną (poz. C.1.2. wzoru deklaracji).

Z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) wynika, że organy władzy publicznej działają zgodnie z zasadą legalizmu, tj. jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Oznacza to, że organ władzy publicznej może działać tylko w przypadkach i w takim zakresie, w którym upoważnia go do tego prawo. Musi to być upoważnienie wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, gdyż nie jest dopuszczalne domniemanie kompetencji prawotwórczych.

Zakres upoważnienia udzielonego organowi stanowiącemu gminy w zakresie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynika z art. 6n ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.c.z. Zgodnie z tym przepisem, rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, zobowiązana jest określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wzór deklaracji o wysokości opłaty składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia, pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, informację o terminach i miejscu składania deklaracji oraz warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Określenie przez radę gminy wzoru deklaracji powinno zatem zapewnić prawidłowe ustalenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwić składanie deklaracji. Powołane przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie stanowią podstawy do nakładania na podmioty wykonujące obowiązki właściciela nieruchomości — stosownie do art. 2 ust. 3 u.p.c.z. — dodatkowych zadań, w tym dołączania do deklaracji informacji o lokalach i właścicielach lokali w budynkach wielolokalowych zawierających m.in. dane osobowe właścicieli poszczególnych lokali (imię i nazwisko, adres).

Ustawowe wyliczenie — w art. 6n ust. 1 u.p.c.z. — zagadnień przekazanych radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji jest wyczerpujące, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tych przepisów w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nich wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007 r. sygn. akt II SA/Rz 59/07). Oznacza to, że w podejmowanym na podstawie przepisów ustawy akcie prawa miejscowego nie można zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść tych przepisów.

Art. 6n ust. 2 u.p.c.z. uprawnia radę gminy do określenia w uchwale wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji. Z kolei deklaracja obejmuje wyłącznie dane konieczne do poprawnego obliczenia wysokości opłaty. Rada gminy nie ma prawa żądać od właścicieli nieruchomości dokumentów, które pozostają bez związku z danymi determinującymi wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada Miejska Wrocławia nie skorzystała z możliwości określenia w badanej uchwale wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę na zapis zawarty w części wstępnej wzoru deklaracji, w którym wskazano, iż „Prawidłowe wypełnienie formularza ułatwi wcześniejsze zapoznanie się z objaśnieniami dołączonymi do deklaracji oraz broszurą informacyjną dostępną na stronie www.ekosystem.wroc.pl”.

W objaśnieniach dotyczących sposobu wypełniania deklaracji — stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów wzoru deklaracji (art. 6n ust. 1 pkt 1 u.p.c.z.) — powinny znaleźć się wszelkie informacje niezbędne do poprawnego sporządzenia deklaracji przez właścicieli nieruchomości. W ocenie organu nadzoru akt prawa miejscowego, jakim jest badana uchwała, powinien być jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94). Odesłanie do „broszu-

ry informacyjnej”, niebędącej aktem prawa miejscowego, może doprowadzić do interpretacji niezgodnej z wolą organu stanowiącego dokonanej przez podmiot ją opracowujący.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Wrocławia przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus