

**Uchwała nr 131/2020**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 16 grudnia 2020 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki nr XXIV/199/2020 z dnia 4 listopada 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na której znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku**

Na podstawie art. 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) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza nieważność**

uchwały Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki nr XXIV/199/2020 z dnia 4 listopada 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na której znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku — wobec istotnego naruszenia art. 6i ust. 1 pkt 3, art. 6j ust. 3b, art. 6m ust. 1 i 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).

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 4 listopada 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, na której znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 30 listopada 2020 roku.

Badana uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) oraz art. 6m i art. 6n ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej „u.c.p.g.”.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki określiła wzór deklaracji przeznaczony dla właścicieli nieruchomości, na której znajdują się domki letniskowe, lub właścicieli innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały.

W § 3 ust. 1 badanej uchwały określono, że deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy złożyć „w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”. Również w załączniku zawierającym wzór deklaracji oraz w objaśnieniach zawarto zapis, że deklarację należy złożyć w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.

W § 3 ust. 2 badanej uchwały postanowiono o obowiązku złożenia nowej deklaracji w przypadku zmiany „określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości”. Również w załączniku zawierającym wzór deklaracji oraz w objaśnieniach zawarto zapisy o obowiązku złożenia nowej deklaracji w przypadku zmiany określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości.

We wzorze deklaracji stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały w wierszu „Składający” wskazano, że „Formularz przeznaczony jest dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości w części niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, położonych na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki”.

Badając uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest przepis art. 6n u.c.p.g. Zgodnie z tym przepisem rada gminy, określa w drodze uchwały wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji. Z kolei przesłanki i terminy złożenia deklaracji, czy też zmiany deklaracji regulują odpowiednio przepisy art. 6m ust. 1 i ust. 2 u.c.p.g. Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta 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.

Zamieszczenie regulacji dotyczącej terminów składania deklaracji (w § 3 uchwały) nastąpiło bez podstawy prawnej. Jednocześnie wskazane w § 3 badanej uchwały, wzorze deklaracji i objaśnieniach przyczyny powodujące obowiązek złożenia deklaracji są sprzeczne z art. 6j ust. 3b w związku z art. 6i ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. Z treści tych postanowień wynika, że w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości. Z przytoczonych przepisów wprost wynika brak możliwości powiązania terminu złożenia deklaracji z datą zamieszkania na danej nieruchomości lub powstania odpadów komunalnych, ani zmiany określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych.

Delegacja ustawowa do zawarcia w uchwale określonego w § 3 badanej uchwały postanowienia nie wynika także z przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Zgodnie z jego postanowieniami uchwała, określająca wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, powinna zawierać „informację” o terminach składania deklaracji, ale wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i skierowanych do adresatów uchwały w celu ułatwienia składania deklaracji.

Wynikające z regulacji ustawowych zagadnienia przekazane radzie gminy 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 powyższego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione, co obejmuje brak upoważnienia do modyfikacji terminu składania deklaracji. Powyższe oznacza, że w podejmowanym na podstawie powołanego przepisu akcie prawa miejscowego rada gminy nie może zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Podkreślenia wymaga brak spójności pomiędzy postanowieniami uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji a zapisami zawartymi w deklaracji:

- w wierszu „Składający” błędnie wskazano adresata deklaracji informując, że „Formularz przeznaczony jest dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości w części niezamieszkałych”,

- w części B wzoru deklaracji zawarto wymóg podania adresu zamieszkania, a w części C adresu nieruchomości, na której powstają odpady komunalne, co również pozostaje w sprzeczności

z celem ustalenia wzoru deklaracji, bowiem obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ciąży na właścicielu nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Kolegium wskazuje, że wadliwe jest również użycie w tytule uchwały, w § 1 uchwały, nazwie załącznika do badanej uchwały oraz części E wzoru deklaracji i objaśnieniach sformułowania „wykorzystywane [...] jedynie przez część roku”. Z treści art. 6i ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. wynika, że obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje — w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe — za rok bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości.

Ustawodawca w art. 6j ust. 3b u.c.p.g. posługiwał się pojęciem „nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku”, jednak przepis ten zmienił brzmienie z dniem 6 września 2019 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1579).

Jak wskazano powyżej, w objaśnieniach do deklaracji zawarto błędne informacje dotyczące terminów składania deklaracji. Dodatkowo treść objaśnień (drugi akapit) odnosi się do uchwały Rady Gminy w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz stawki za pojemnik. W kolejnej części objaśnień błędnie poinformowano o sposobie ustalania ryczałtowej stawki opłaty dokonywanej na podstawie art. 6j ust. 3c u.c.p.g., który to przepis został uchylony z dniem 6 września 2019 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1579).

Ponadto w objaśnieniach został wprowadzony obowiązek dołączenia do korekty deklaracji pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty. Kolegium Izby wskazuje, że obowiązek pisemnego uzasadnienia powodu złożenia deklaracji wykracza poza przepisy art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. oraz art. 81 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325, z późn. zm.). Zgodnie z art. 6q u.c.p.g. w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy — Ordynacja podatkowa. Zgodnie z ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz.1649) została wprowadzona zmiana ustawy — Ordynacja podatkowa, która weszła w życie dnia 1 stycznia 2016 roku. Artykuł 81 § 2 Ordynacji podatkowej o treści: „Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyny korekty” otrzymał nowe brzmienie, a mianowicie: „Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji”. Powyższa zmiana sprowadza się zatem do wyeliminowania obowiązku składania pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji. Tym samym — uwzględniając również fakt, że rada gminy nie ma uprawnienia do nakładania takich obowiązków na zobowiązanych do wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami — należy przyjąć, że nie jest możliwe, aby w deklaracji dotyczącej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zamieszczać zapisy obligujące właścicieli nieruchomości do uzasadnienia przyczyn zmiany deklaracji.

Objaśnienia stanowią obligatoryjny element wzoru deklaracji. W ocenie Kolegium Izby objaśnienia zawarte we wzorze deklaracji określonym przez Radę Gminy Kamieniec Żąbkowicki nie zostały sporządzone prawidłowo, co w sposób istotny narusza art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

Badana uchwała jest w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym aktem prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowanym do ogółu podmiotów. Dla tych przepisów są wymagane wyższe standardy jednoznaczności i określoności. W związku z tym postanowienia uchwały powinny być na tyle spójne, precyzyjne i czytelne, aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, a regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę. Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnie-

niu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 427/07).

Wskazane wyżej sprzeczności z prawem stanowią podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Kamieniec Ząbkowicki 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 jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

Lucyna Hanus