

Uchwała Nr 57/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 16 marca 2021 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec części uchwały Rady Gminy Gościeradów.

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256), art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) oraz 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 Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyzna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIV/142/2021 Rady Gminy Gościeradów z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych, w części obejmującej:

1) w § 7 uchwały wyrazy: "z mocą obowiązującą od dnia 01 marca 2021 roku",

2) w załączniku nr 1 stanowiącym wzór deklaracji w zakresie dotyczącym:

a) części D,

b) części E wiersz oznaczony "* miejscem zamieszkania jest nieruchomość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu (ponad 3 miesiące), niezależnie od miejsca zameldowania" oraz

c) części E.2

z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 i 2 oraz 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) oraz 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.).

U Z A S A D N I E N I E

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, po zbadaniu doręczonej 8 marca 2021 r. uchwały Rady Gminy Gościeradów, o której mowa w sentencji, stwierdziło, że została ona podjęta w części z istotnym naruszeniem prawa.

Ocenianą uchwałą Rada Gminy określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości

zamieszkałych. W § 7 uchwały znalazł się zapis wskazujący na wejście w życie uchwały po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 marca 2021 r.

Powyższy zapis skutkować będzie wejściem w życie uchwały z wsteczną mocą obowiązującą od 1 marca 2021 r., podczas gdy uchwała podjęta została w dniu 25 lutego 2021 roku, a opublikowana 8 marca 2021 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z dnia 8 marca 2021 r., poz. 1106), a zatem niemożliwe jest zachowanie 14-dniowego terminu jej wejścia w życie. Pozostaje to w sprzeczności z postanowieniami art. 4 ust. 1 i 2 oraz 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z tymi 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. Możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej (art. 5 ustawy) uzależniona została od tego, czy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W praktyce sytuacja taka może wystąpić, co znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie i poglądach doktryny, w przypadku działania na korzyść podmiotu, którego akt prawa dotyczy, np. przyznawania mu praw, obniżania obciążeń podatkowych (wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r. sygn. akt II FSK 1272/09, Lex nr 745594; M. Paczocha, Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, "Finanse Komunalne" 2001, Nr 5).

Zdaniem Kolegium RIO w Lublinie sytuacja taka nie zachodzi w przypadku powyższej uchwały, co powoduje, że zapisy zawarte w § 7 uchwały wskazujące na wejście w życie uchwały "(...) z mocą obowiązującą od dnia 01 marca 2021 roku" powodują wejście w życie aktu prawnego z wsteczną mocą obowiązującą, co jest w tym przypadku niedopuszczalne i narusza przywołane wyżej przepisy prawa.

W części D załącznika stanowiącego wzór deklaracji, składający został zobowiązany do podania danych dotyczących sposobu zbierania i magazynowania odpadów, poprzez dokonanie odpowiedniego wyboru, czy pojemniki przeznaczone są wyłącznie dla nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych (np. budynki jednorodzinne), czy też są w boksie śmietnikowym, altanie śmietnikowej lub na placu (np. budynki wielorodzinne). W ocenie Kolegium RIO wymienione dane nie mają wpływu na ustalenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dlatego ich żądanie nie znajduje uzasadnienia w przepisie delegacyjnym - art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący określa wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości tej opłaty. Nie uprawnia do tego również przepis art. 6m ust. 1b tej ustawy, wskazujący dane, których podania może wymagać organ stanowiący.

Z kolei, w części E wzoru deklaracji, oznaczonej "*" Rada Gminy Gościeradów zdefiniowała miejsce zamieszkania osoby, a z definicji tej wynika, że "miejszem zamieszkania jest nieruchomość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu (ponad

3 miesiące), niezależnie od miejsca zameldowania". Zdaniem Kolegium RIO postanowienie to wykracza poza zakres delegacji udzielonej organowi stanowiącemu, wynikającej z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec (art. 6i ust. 1 pkt 1 ustawy). W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, polegającej na zmianie liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana. Opłatę w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana (art. 6m ust. 2 ustawy).

Rada Gminy w części E.2 wzoru deklaracji zobowiązała składających deklarację właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi do dokonania wyboru - poprzez postawienie znaku "X" w odpowiednim polu - czy na nieruchomości będzie prowadzony kompostownik przydomowy, a odpady komunalne ulegające biodegradacji będą w nim zagospodarowane, czy też kompostownik nie będzie prowadzony, a w takim przypadku bioodpady będą gromadzone w brązowym worku z napisem BIO i dostarczane przez właścicieli nieruchomości do PSZOK w Gościeradowie Ukazowym 61.

Zdaniem Kolegium RIO ustawowe uprawnienie dla organu stanowiącego gminy zawarte w art. 6m ust. 1b pkt 7 ustawy w zakresie możliwości żądania od właścicieli nieruchomości podania informacji dotyczących posiadania przydomowego kompostownika i kompostowania w nim bioodpadów stanowiących odpady komunalne byłoby uzasadnione w przypadku przyznania przez Radę Gminy Gościeradów, na podstawie przepisów art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych.

Rada Gminy Gościeradów dotychczas nie podjęła odrębnej uchwały w tej sprawie, zapisów dotyczących tego zwolnienia nie zawarto także w obowiązującej uchwale w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty (uchwała Nr XXIII/132/2021 Rady Gminy Gościeradów z dnia 28 stycznia 2021 r.).

W związku z tym, że podanie danych dotyczących prowadzenia, bądź nie prowadzenia na nieruchomości kompostownika nie ma wpływu na ustalenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która uzależniona jest wyłącznie od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość i stawek tej opłaty ustalonych przez Radę

Gminy w zróżnicowanej wysokości w zależności od rodzaju nieruchomości (miesięczna opłata od jednego mieszkańca za odbiór odpadów zbieranych selektywnie w zabudowie jednorodzinnej wynosi 16 zł, a w zabudowie wielorodzinnej - 21 zł), wprowadzenie w części E.2 wzoru deklaracji obowiązku dotyczącego wskazywania przez właścicieli nieruchomości zabudowanych jednorodziennymi budynkami mieszkalnymi danych dotyczących prowadzenia na nieruchomości kompostownika jest niezgodne z przepisami art. 6n ust. 1 pkt 1, gdyż w żaden sposób nie przyczynia się do prawidłowego obliczenia wysokości należnej opłaty.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że zawarta w tej części deklaracji dyspozycja nakładająca na właściciela nieruchomości powinność dostarczania bioodpadów do wskazanego punktu ich odbierania nie ma żadnego umocowania w przepisach prawa. Tego rodzaju odpady mające niewątpliwie komunalny charakter powinny być odbierane przez gminę w zamian za ponoszoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie tymi odpadami (art. 6c ust. 1 i art. 6h ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1439 z późn. zm.)

Ponadto Kolegium poddaje pod rozagę zasadność zawarcia w deklaracji w części A.1 uzasadnienia złożenia deklaracji, gdzie należy podać dane uzasadniające zmianę liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość. Zgodnie z treścią art. 81 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.) w związku z art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach podatnicy, płatnicy i inkasenci mogą skorygować uprzednio złożoną deklarację przez złożenie deklaracji korygującej. Zobowiązanie składającego korektę deklaracji do jej pisemnego uzasadnienia wynikało z przepisu art. 81 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, który obowiązywał do 31 grudnia 2015 r. W aktualnym stanie prawnym wątpliwości dotyczące nowych czy też korygujących deklaracji mogą być wyjaśnione w trybie czynności sprawdzających, uregulowanych w dziale V Ordynacji podatkowej.

Kolegium RIO w Lublinie informuje jednocześnie, że w toku postępowania nadzorczego Rada Gminy Gościeradów może, w terminie do 30 marca 2021 r., złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienie, bądź dodatkowe informacje, mające istotne znaczenie dla sprawy, a także – uznając przytoczone wyżej racje prawne – może dostosować kwestionowaną uchwałę do obowiązującego prawa.

W dniu 31 marca 2021 r. o godz. 9:40 odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Gościeradów, o której mowa w sentencji. Na podstawie art. 15 zzz oraz art. 15 zzzii ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, posiedzenie to odbędzie się z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość przy użyciu środków komunikacji elektronicznej (tryb

zdalny). Informujemy, że upoważniony przedstawiciel Rady Gminy może wziąć udział w tym posiedzeniu, po uprzednim zgłoszeniu takiej gotowości. Kwestie techniczne związane z ewentualnym udostępnieniem możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium należy uzgodnić telefonicznie z pracownikiem Izby – p. Andrzejem Kowalskim (nr telefonu 665 602 468). Przebieg posiedzenia będzie utrwalany za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Gościeradów,
2. Wójt Gminy Gościeradów.