

UCHWAŁA Nr 0102-126/13  
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
w Olsztynie  
z dnia 28 marca 2013 roku

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr XXII/201/13 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Iwona Bendorf-Bundorf

Członkowie:

1. Bogdan Gaber
2. Mirosław Czerny
3. Janusz Facon
4. Małgorzata Mazur-Wysocka
5. Anna Michalak
6. Krzysztof Mościbrocki
7. Bogumił Pliszka
8. Ireneusz Rek
9. Halina Stanny

*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 /tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1113/ oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn.zm./*

uchwała, co następuje:

Stwierdza się nieważność Uchwały Nr XXII/201/13 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jezioranach na sesji w dniu 6 marca 2013 r. podjęła Uchwałę Nr XXII/201/13 w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

W dniu 08 marca 2013 r. uchwałę tę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 26 marca 2013 r. zawiadomiono Gminę Jeziorany, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 28 marca 2013 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel Gminy Jeziorany. Przedstawiciel Gminy Jeziorany nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, zadania, uprawnienia oraz funkcje nadzorcze nad samorządem terytorialnym określają art. 163-172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie w art. 171 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej poddaje działalność samorządu terytorialnego nadzorowi z punktu widzenia legalności, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru jest zgodność działalności jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją i ustawami (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2003 r. Sygn. akt I SA/Wr854/03, opubl. OSS2004/2/43).

W celu umożliwienia sprawowania nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych w ustawie o samorządzie gminnym w art. 90 ust. 2 określony został obowiązek przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym uchwał rady gminy objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały, natomiast w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określono, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w wyżej określonym trybie.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1 - 7 przypisano kolegium regionalnej izby obrachunkowej, w tym również orzekanie o nieważności uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa.

O tym czy podatki i opłaty mają charakter lokalnych nie decyduje ich unormowanie w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t. j. Dz. U. z 2010r. Nr 95, poz. 613 ze zm.), lecz czy mają taki charakter w rozumieniu normy konstytucyjnej wywiedzionej z treści art. 168 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Według normy konstytucyjnej o lokalnym charakterze podatku lub opłaty decyduje zatem kompetencja organów jednostki samorządu terytorialnego do ustalania ich wysokości w zakresie określonym w ustawie. Przy tym te ostatnie zastrzeżenie („w zakresie określonym w ustawie”) nie daje prawa ustawodawcy zwyklemu do dowolnego decydowania (na przykład przez zamieszczenie regulacji dotyczącej konkretnego podatku lub opłaty w ustawie o opłatach i podatkach lokalnych), które z podatków i opłat należą do lokalnych. Oznacza jedynie, że jednostki samorządu terytorialnego muszą uwzględniać normy ustawowe, w szczególności

ograniczenia wynikające z ustaw statuujących podatki i opłaty lokalne. Nie mogą więc wprowadzać podatków lub opłat nieprzewidzianych ustawami, ani ustalać ich wysokości z naruszeniem granic wynikających z ustaw. Jeżeli ustawodawca normując w ustawie podatek lub opłatę, przewiduje kompetencje jednostek samorządu terytorialnego do ustalania ich wysokości, to w ten sposób przesądza o lokalnym charakterze podatku lub opłaty w rozumieniu art. 168 Konstytucji RP, a także w konsekwencji w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Prawo do ustalania wysokości podatków lub opłat lokalnych łączy się z tym, że sumy pobierane z tych tytułów stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ celem regulacji konstytucyjnej prawa jednostek samorządu terytorialnego do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych jest zapewnienie finansowania przynajmniej części potrzeb lokalnych społeczności bezpośrednio przez członków tych społeczności.

Przedmiotowa uchwała nie dotyczy wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bowiem wydana została w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości. Jednak kontrola legalności takiej uchwały mieści się we właściwości regionalnych izb obrachunkowych, ponieważ przedmiot uchwały mieści się w pojęciu „sprawy podatków i opłat lokalnych”, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 grudnia 2012 r. Sygn. akt I SA/Lu 932/12).

Zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ( t. j. Dz. U. z 2012 r. poz. 391) 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:

1) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informacje o terminach i miejscu składania deklaracji;

2) warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:

- a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
- b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie stwierdza, że art. 6n ust. 1 zmieniony został przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 poz. 228) zmieniającej ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dniem 6 marca 2013 r.

Powyższą zmianą zobowiązano między innymi rady gmin do określenia w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej, rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej badając przedmiotową uchwałę stwierdza, że nie zawiera ona warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej w wyniku czego w sposób istotny narusza art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie stwierdza, że w załączniku Nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Jezioranach w pozycji F1. zobowiązała właścicieli nieruchomości do złożenia oświadczenia, że na terenie nieruchomości wskazanej w dziale E niniejszej deklaracji zamieszkuje ..... osób pełnoletnich oraz ..... osób niepełnoletnich uczących się (podać liczbę mieszkańców zamieszkujących nieruchomość), a w pozycji G. – dotyczącej właścicieli nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy w części dotyczącej liczby mieszkańców określiła, że do ilości mieszkańców, nie będzie liczone 4 i każde kolejne dziecko uczące się do 25 roku życia.

Powyższe zapisy naruszają art. 6n ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie zakresu delegacji do żądania informacji wynikających z wskazanego wyżej przepisu i Uchwałę Nr XXII/199/13 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik, w związku z uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr XXII/199/13 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik, gdyż wskazana wyżej uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie stwierdziło nieważność zapisu, z którego wynikało, że do iloczynu liczby mieszkańców nie będzie liczone czwarte i każde kolejne dziecko, które uczy się i nie ukończyło 25 lat zamieszkujące daną nieruchomość.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło, jak w sentencji.

*Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania za pośrednictwem tutejszej Izby.*



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Olsztynie  
*[Signature]*