

**UCHWAŁA NR XXII.194.S.2019**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ**  
**W SZCZECINIE**

z dnia 24 lipca 2019 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr VII/58/2019 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości oraz wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w tej deklaracji.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561, ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

**§ 1.** Stwierdza się nieważność uchwały Nr VII/58/2019 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości oraz wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w tej deklaracji – w zakresie:

- § 2 ust. 1 pkt 2,
- § 2 ust. 2,
- zdania 2 pkt 2 objaśnień zawartych w załączniku do uchwały.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwała Nr VII/58/2019 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości oraz wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w tej deklaracji wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 2 lipca 2019 r.

Wymieniona uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm.), w tym art. 6n ust. 1 i 2 oraz art. 6 m ust. 1 i w zw. z art. 2 ust. 2a, a także przepisem § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Istotne wątpliwości budziło ustanowienie bezwzględego (bezwarunkowego) wymogu przedłożenia umowy najmu, określenie działania organu administracji, wprowadzenie wymogu złożenia i podpisania deklaracji przez oboje małżonków.

W związku z powyższym zostało wszczęte postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym powiadomiono jednostkę ze wskazaniem terminu rozpoznania sprawy.

Kolegium Izby zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 24 lipca 2019 r., uznając iż należy ona do właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych z mocy art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, jednostka nie skorzystała także z prawa złożenia wyjaśnień.

Kolegium zważyło co następuje:

Postanowienia zakwestionowanego w części § 2 uchwały Nr VII/58/2019 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości oraz wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w tej deklaracji mają następujące brzmienie:

*„§ 2. 1. Określa się wykaz dokumentów, które należy złożyć wraz z deklaracją o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na potwierdzenie danych zawartych w deklaracji:*

*1) pełnomocnictwo w przypadku reprezentowania właściciela nieruchomości przez pełnomocnika wraz z potwierdzeniem wniesienia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa;*

*2) umowa najmu.*

*2. Organ administracji publicznej na podstawie posiadanej ewidencji, rejestrów lub innych danych, dokona weryfikacji złożonych deklaracji.”*

Zestawienie przedmiotowych regulacji uwidacznia dystynkcję pomiędzy formułami punktu 1 i 2 cytowanego wyżej ustępu 1 § 2 uchwały, gdzie odnośnie przewidzianego w pkt 1 obowiązku przedłożenia pełnomocnictwa wprowadzony został tryb warunkowy, a w odniesieniu do wprowadzonego w pkt 2 obowiązku przedłożenia umowy najmu – tryb bezwarunkowy, co w świetle wskazanej dystynkcji nakazywałoby traktować ten obowiązek jako bezwzględny. W ocenie Kolegium omawiany obowiązek z istoty rzeczy powinien zostać nałożony w trybie warunkowym poprzez uzależnienie jego wykonania od faktu zawarcia wymienionej umowy. Redakcja zakwestionowanego przepisu § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały nie odpowiada zatem wyartykułowanemu w § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” i mającemu oparcie w art. 2 ustawy zasadniczej – wymogowi stanowienia dokładnych i zrozumiałych przepisów prawa, za jakie uznawać trzeba unormowania ocenianej uchwały. Ponadto ograniczenie wyłącznie do umowy najmu wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jaki Rada Gminy może określić na podstawie ust. 2 powołanego w podstawie prawnej badanej uchwały art. 6n

ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – podważa celowość ustanowionego w uchwale wymogu. Jak należy wnosić przedłożenie tej umowy miało służyć potwierdzeniu okoliczności posiadania przez składającego deklarację przymiotu osoby zobowiązanej, jednakże w istocie unormowanie to odnosi się jedynie do pewnego wycinka zdarzeń prawnych kreujących taki status, albowiem przymiot osoby zobowiązanej może przysługiwać danemu podmiotowi nie tylko z racji zawarcia umowy najmu, ale również szeregu innych umów kreujących prawo faktycznego władania nieruchomością, jak choćby umowa użyczenia, służebności, dożywocia czy umowy nienazwane. Bezwarunkowe żądanie umowy najmu i tylko takiej umowy z jednej strony jawi się jako w określonych przypadkach niewykonalne, z drugiej zaś jako niecelowe, albowiem odnoszące się tylko do wąskiego wycinka sytuacji, gdy podmiotem zobowiązanym nie jest właściciel nieruchomości w rozumieniu prawa cywilnego ale podmiot korzystający z prawa ustanowionego przez niego. Podkreślić przy tym należy, iż normowany wycinek nie różni się w sposób istotny pod względem wiarygodności od pozostałych możliwych sytuacji, gdy osobą zobowiązaną jest podmiot władający nieruchomością z innego tytułu niż prawo własności, a umowa będąca podstawą władania ani nie przybiera formy solennej ani nie podlega złożeniu w urzędzie, co w szczególności odnieść można do umowy użyczenia. Kolegium nie znajduje uzasadnienia dla przyjętego w uchwale różnicowania obowiązków podmiotów zależnych od właściciela w zakresie dokumentowania swojego tytułu prawnego do władania nieruchomością. Stąd postanowienie § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały Kolegium ocenia jako naruszające w sposób istotny powołane przepisy prawa, tj. przepis art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, z uwagi na określenie wykazu dokumentów, który nie spełnia określonego w tym przepisie celu, a który narusza konstytucyjną zasadę równości przez nieuzasadnione zróżnicowanie obowiązków podmiotów zobowiązanych do złożenia deklaracji. Przepis ten narusza także powołany § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz art. 2 ustawy zasadniczej.

Ustęp 2 zakwestionowanego § 2 uchwały wykracza natomiast poza delegację statuowaną mocą powołanego w postawie prawnej uchwały art. 6n ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, albowiem żaden z ustępów wskazanego artykułu nie stwarza podstawy do normowanie działania organu administracji publicznej w odniesieniu do składanych zgodnie z ustalonym wzorem deklaracji. Działania te normuje powołana ustawa i wkroczenie w materię regulowaną ustawą, poprzez powtarzanie jej przepisów czy to w sposób dosłowny czy zmodyfikowany, stanowi istotne naruszenie prawa: wynikającego z § 118 w zw. z § 143 załącznika do cyt. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zakazu powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych, a także naruszenie art. 94 ustawy zasadniczej

Kolegium uznało również za niezgodne z prawem postanowienie pkt 2 zd. 2 objaśnień zawartych w załączniku do uchwały, ustalającym wzór deklaracji, o następującym brzmieniu: „W przypadku nieruchomości będącej przedmiotem małżeńskiej wspólności ustawowej deklarację wypełniają i podpisują oboje małżonkowie.” Cytowane postanowienie w sposób istotny narusza przepis art. 6m ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 6m ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ciąży na właścicielu nieruchomości, przy czym z mocy postanowienia art. 2 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy przez właścicieli nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.. Zgodnie natomiast z dyspozycją art. 2 ust. 2a tej ustawy jeżeli obowiązki wskazane w ustawie mogą jednocześnie dotyczyć kilku podmiotów spośród wskazanych w przytoczonym przepisie, obowiązany do ich wykonania jest podmiot lub podmioty faktycznie władające nieruchomością; w takim przypadku podmioty, o których mowa, mogą w drodze umowy zawartej w formie pisemnej, wskazać podmiot obowiązany do wykonania obowiązków wynikających z ustawy. W orzecznictwie administracyjnym, zapadłym na gruncie wymienionych przepisów prawa, przyjmuje się, iż w przypadku współwłasności nieruchomości, w tym także małżeńskiej wspólności ustawowej, obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi co do zasady ciąży na podmiocie lub podmiotach faktycznie władających nieruchomością. Może on dotyczyć, jak się wywodzi, jednego, kilku albo wszystkich współwłaścicieli, przy czym obowiązek ten może zostać ukształtowany przez współwłaścicieli w sposób odmienny od wskazanego, drodze umownej (por. uchwała Nr 4851/15 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 26 listopada 2015 r.). Wprowadzenie bezwzględnego obowiązku składania i podpisywania deklaracji o wysokości opłaty przez oboje małżonków pozostających we wspólności ustawowej pozostaje bezzasadne w świetle przywołanych przepisów prawa.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.