

**Uchwała Nr 2/8/2014**  
**z dnia 15 stycznia 2014 r.**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**w składzie:**

<b>1/ Beata Kaczmarek</b>	<b>8/ Bogusław Wenus</b>
<b>2/ Ewa Śpionek</b>	<b>9/ Grażyna Kos</b>
<b>3/ Iwona Kopczyńska</b>	<b>10/ Barbara Polowczyk</b>
<b>4/ Anna Kaźmierczak</b>	<b>11/ Paweł Dobrzyński</b>
<b>5/ Bogdan Łągwa</b>	<b>12/ Małgorzata Michałek</b>
<b>6/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska</b>	<b>13/ Roman Drozdowski</b>
<b>7/ Józefa Lucyna Michejda</b>	

Po rozpoznaniu w dniu 15 stycznia 2014 roku **Uchwały Nr L/640/2013 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie określenia wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz terminu i miejsca składania deklaracji przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Miasta Pabianic**, która wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 24 grudnia 2013 roku, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2012 roku, poz. 1113) oraz art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2013 roku, poz. 594),

**Kolegium uchwala, co następuje:**

Stwierdza się nieważność Uchwały Nr L/640/2013 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie określenia wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz terminu i miejsca składania deklaracji przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Miasta Pabianic:

1) z powodu naruszenia prawa, tj. art. 6n ust. 1 pkt 1, art. 6n ust. 1 pkt 2 ppkt a), art. 6m ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ( Dz. U. z 2012 roku, poz. 391 z późn. zm.) oraz art. 63 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2012r., poz 749 z późn. zm.),

2) z powodu zamieszczenia regulacji, zawartej w części E.1 załącznika Nr 1 do przedmiotowej Uchwały, bez podstawy prawnej.

**Uzasadnienie**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze wobec Uchwały Nr L/640/2013 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie określenia wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz terminu i miejsca składania deklaracji przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Miasta Pabianic. Przedmiotową Uchwałą Rada Miejska w Pabianicach w

załączniku nr 1 ustaliła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w załączniku nr 2 określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy.

W wyniku analizy treści przedmiotowej Uchwały oraz wzorów deklaracji Kolegium ustaliło, co następuje:

W § 8 Uchwały wskazano, że deklaracje, zaopatrzone w elektroniczny kwalifikowany podpis składającego deklarację, mogą być składane za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej za pomocą skrzynki podawczej. W objaśnieniach do wzorów deklaracji, zarówno w załączniku Nr 1, jak i w załączniku Nr 2 ustalono, że deklaracje mogą być składane za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej i, że należy je składać za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej, a składający musi posiadać elektroniczny podpis kwalifikowany. W ocenie Kolegium Izby, regulując w wyżej wskazany sposób kwestię warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, Rada Miejska w Pabianicach nie wypełniła ciążącego na niej obowiązku wynikającego z art. 6n ust. 1 pkt 2 ppkt a) ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 roku, poz. 391 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, rada gminy uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, ma obowiązek określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności: ppkt a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W badanej Uchwale nie określono formatu elektronicznego deklaracji składanych w formie elektronicznej, jak również nie wskazano układu informacji i powiązań między nimi, bowiem samo określenie, że deklaracje można składać za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej nie wyczerpuje wymagań określonych przywołaną regulacją. Tym samym, zdaniem Kolegium Izby, nie wypełniono dyspozycji zawartej w art. 6n ust. 1 pkt 2 ppkt a) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W części E.3 załącznika nr 1 do przedmiotowej Uchwały stanowiącego wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy zawarto zapis, z którego wynika, że podmiot składający deklarację winien złożyć oświadczenie w zakresie sposobu zagospodarowania odpadów biodegradowalnych (pojemnik na bioodpady albo kompostownik). W ocenie Kolegium Izby, taki zapis pozostaje w sprzeczności z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wskazany art. 6n ust. 1 pkt 1 określa bowiem wyraźnie jakie kwestie winny być przedmiotem deklaracji. W świetle tego przepisu, rada gminy uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, 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 informację o terminach i miejscu składania deklaracji. Zdaniem Kolegium Izby, informacja o sposobie zagospodarowania bioodpadów nie mieści się w zakresie deklaracji ustalonym przez art. 6n ust. 1 pkt 1. Informacja taka może być zbierana przez Miasto w formie odrębnej ankiety, kierowanej do podmiotów wytwarzających odpady. W deklaracji natomiast winna być zawarta informacja o sposobie zbierania odpadów - w sposób selektywny bądź zmieszany, co wynika z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Deklaracja winna bowiem zawierać jedynie te dane, które są niezbędne do wypełnienia celu wskazanego w art. 6n - jakim jest wyliczenie miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W części E.1 wzoru ujętego w załączniku Nr 1 do badanej Uchwały zawarto zapis, z którego wynika, że podmiot składający deklarację winien złożyć oświadczenie o ilości osób zamieszkujących „na stałe faktycznie” na terenie nieruchomości wskazanej w części D wzoru deklaracji. Jak wynika z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności z jej art. 6c, ustawodawca posługuje się pojęciem nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy albo nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Stosownie do powołanego przepisu, gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (ust. 1), rada gminy może również, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (ust. 2). Mając to na względzie, zdaniem Kolegium Izby, wprowadzenie przez Radę Miejską w Pabianicach w części E.1 załącznika Nr 1 do przedmiotowej Uchwały regulacji niewystępującej w ww. ustawie: zamieszkiwanie „na stałe faktycznie”, jest działaniem bez podstawy prawnej, bowiem żaden przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje radzie gminy takiego uprawnienia. Kolegium Izby podkreśla przy tym, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) wynika, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Podstawę prawną ustanowienia aktów prawa miejscowego stanowi więc upoważnienie zawarte w ustawie, co oznacza, że każdorazowo w akcie rangi ustawowej musi być zawarte upoważnienie dla rady gminy do podjęcia danego aktu prawa miejscowego. Podejmując zaś uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, rada gminy musi uwzględniać wytyczne zawarte w tym upoważnieniu. Przepisy kompetencyjne powinny być zaś interpretowane w sposób ścisły, literalny i – w świetle orzeczeń sądów administracyjnych - nie można dokonywać wykładni rozszerzającej tych przepisów. Niedopuszczalne jest zatem, by przepisy prawa miejscowego, wykraczały poza unormowania ustawowe (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11.05.2011 r., sygn. akt II SA/Gd 244/11, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20.04.2010 r. sygn. akt III SA/Kr 1/09).

Z regulacji zawartej w części F.3 załącznika Nr 2 do przedmiotowej Uchwały, w którym ustalono wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, wynika że właściciel nieruchomości oświadcza, w których miesiącach w ciągu roku (sezonowo) powstały odpady komunalne na nieruchomości. W części tej zawarto bowiem zapis: „Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszona będzie za każdy zadeklarowany miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne”. W ocenie Kolegium Izby powyższe regulacje są niezgodne z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W świetle bowiem jej art. 6m ust.1, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca (nieruchomości zamieszkałe) lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych (nieruchomości niezamieszkałe). Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana. Z powyższego wynika, że właściciel nieruchomości składa deklarację „w terminie 14 dni od dnia zamieszkania lub powstania odpadów komunalnych na danej nieruchomości” natomiast w przypadku zmiany danych w deklaracji, zobowiązany jest do złożenia nowej deklaracji. W

związku z tym zapis przyjęty w części F.3 załącznika Nr 2 do badanej Uchwały stoi w sprzeczności z art. 6m ust.1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Analiza treści załącznika nr 1 oraz załącznika nr 2 wskazuje, że na podmioty zobowiązane do złożenia deklaracji nałożono obowiązek zaokrąglania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do pełnych złotych, powołując się na art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2012r., poz 749 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem podstawy opodatkowania, kwoty podatków, odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, oprocentowanie nadpłat oraz wynagrodzenia przysługujące płatnikom i inkasentom zaokrąglą się do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a końcówki kwot wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa się do pełnych złotych, z zastrzeżeniem § 1a i 2. W ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska w Pabianicach wadliwie zastosowała art. 63§ 1 powołanej ustawy, bowiem do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi znajduje zastosowanie ust. 2 art. 63. W myśl tego przepisu, zaokrąglania podstaw opodatkowania i kwot podatków nie stosuje się do opłat, o których mowa w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych. Zdaniem Kolegium Izby, opłata za zagospodarowanie odpadami komunalnymi mieści się w wyjątku wskazanym w art. 63 §2 Ordynacji podatkowej, w którym mowa o „przepisach o podatkach i opłatach lokalnych”, a nie jedynie o ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. To bowiem charakter opłaty przesądza o tym, czy normujące ją przepisy są przepisami o opłatach lokalnych. Wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest ustalana przez radę gminy (art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), ma zatem charakter lokalny. Kolegium Izby podziela w tym zakresie pogląd wyrażony w wyroku WSA w Lublinie z dnia 28 grudnia 2012 r. sygn. I SA/Lu 932/12, w którym sąd stwierdził, że „(...) *O tym czy podatki i opłaty mają charakter lokalnych nie decyduje ich unormowanie w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, 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 (...)*”. Tym samym, zdaniem Kolegium Izby, brak jest podstaw do stosowania zaokrągleń do pełnych złotych przy wyliczaniu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na marginesie niniejszego rozstrzygnięcia Kolegium Izby wskazuje, że w załącznikach do badanej Uchwały, w pkt IV wskazano przepis art. 6p ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który utracił moc 28.11.2013 roku. Podana w tym miejscu treść wynika natomiast z art. 6q tej ustawy, zatem to ten przepis powinien zostać wskazany.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium**