

Uchwała Nr 16/75/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 9 czerwca 2016 r.

w składzie

1. Ryszard Paweł Krawczyk	9. Agnieszka Kamyczek-Maszewska
2. Beata Kaczmarek	10. Józefa Lucyna Michejda
3. Ewa Śpionek	11. Bogusław Wenus
4. Iwona Kopczyńska	12. Grażyna Kos
5. Anna Kaźmierczak	13. Barbara Polowczyk
6. Bogdan Łągwa	14. Paweł Dobrzyński
7. Paweł Jaśkiewicz	15. Roman Drozdowski
8. Łukasz Szczepanik	16. Krzysztof Kozik

Po rozpoznaniu w dniu 9 czerwca 2016 roku uchwały Nr XV/82/2016 Rady Gminy Piątek z dnia 20 kwietnia 2016 roku w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 561)

Kolegium uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 6n ust.1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 250) w zw. z art. 81 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. 2015, poz. 613), stwierdza nieważność Uchwały Nr XV/82/2016 Rady Gminy Piątek z dnia 20 kwietnia 2016 roku w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

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

W dniu 11 maja 2016 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła Uchwała Nr XV/82/2016 Rady Gminy Piątek z dnia 20 kwietnia 2016 roku w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (zwana dalej – Uchwałą).

W dniu 9 czerwca bieżącego roku Kolegium Izby rozpatrzyło Uchwałę, zapraszając przedstawicieli jednostki na posiedzenie.

Granice ustawowego upoważnienia do wydania Uchwały zostały określone w art. 6n ust.1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z dyspozycjami zawartymi w tych normach 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, z uwzględnieniem art. 6m ust.1a i 1b, 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;

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;

a także może w tej uchwale, określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 6j ust.1, przyznaje radom gmin uprawnienie do wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w stosunku do nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy, spośród trzech wskazanych, tj. iloczynu stawki opłaty i liczby mieszkańców, ilości zużytej wody albo powierzchni lokalu mieszkalnego. Zameldowanie na gruncie tego aktu prawnego jest prawnie irrelevantne. Rada Gminy Piątek uchwałą nr V/22/15 z dnia 25 lutego 2015 roku w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty, wprowadziła opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie w stosunku do nieruchomości zamieszkałych, uzależnione od iloczynu stawki opłaty oraz liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Wzór deklaracji stanowiący załącznik do Uchwały nakazuje oprócz podania w części E liczby osób zamieszkujących nieruchomość, również określenia w części F liczby zameldowanych osób. Na mocy § 2 ust.2 Uchwały na adresatów normy obowiązek dokumentowania zamieszkania w innym miejscu niż miejsce zameldowania oraz odprowadzania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w innej miejscowości, jeżeli liczba osób zamieszkałych na terenie nieruchomości różni się od liczby osób zameldowanych. W części H wzoru deklaracji, zgodnie z objaśnieniami zawartymi odpowiednio w pkt 8 i 9, wprowadzono, konieczność dołączania dokumentów umożliwiających weryfikację wymienionych wyżej okoliczności, tj. dokumentu potwierdzającego przebywanie w innej gminie, kraju lub w innym miejscu niż miejsce zameldowania (np. zaświadczenie, umowa najmu lokalu, itp.) oraz innych dokumentów. Zgodnie z art. 6m ust.1a do którego odsyła art. 6n ust.1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach deklaracja, poza informacjami dopuszczonymi w art. 6m ust.1b, zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jednocześnie zgodnie z ust.2 art. 6n rada gminy może określić wykaz dokumentów, ale tylko takich, które potwierdzają dane, które mogą znaleźć się w deklaracji. Niedopuszczalne jest

żądanie danych wykraczających poza delegację ustawową. Wymagane w uchwale i załączniku informacje dotyczące ilości osób zameldowanych oraz w przypadku osób zameldowanych na danej nieruchomości, ale mieszkających w innym miejscu, dokumentów potwierdzających takie zamieszkanie oraz odprowadzanie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wykraczają poza granice upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego określone w art. 6n ust.1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 2 ust.3 Uchwały oraz we wzorze deklaracji zostały zawarte informacje określające m.in. termin złożenia „pierwszej” deklaracji odpowiednio: 14 dni od dnia powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych (w Uchwale) i 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca (we wzorze deklaracji). Rada Gminy Piątek nie uchwaliła aktu prawa miejscowego dotyczącego odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W związku z powyższym termin wskazany w § 2 ust.3 Uchwały jest sprzeczny z terminem określonym w art. 6m ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w związku z czym przekracza granice upoważnienia do wydania przedmiotowej Uchwały określone w art. 6n ust.1 pkt 1 ustawy.

W ocenie Kolegium poza granice upoważnienia określone w art. 6n ust.1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wykracza również postanowienie sformułowane w § 4 ust.2 Uchwały, zgodnie z którym dotychczas złożone deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zachowują swoją moc i są wiążące.

Kolegium podniosło, że w zakresie warunków oraz trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej Uchwała, a w szczególności jej § 3, nie zawiera regulacji dotyczących formatu elektronicznego oraz układu informacji i powiązań między, co stanowi naruszenie przytoczonego wyżej art. 6n ust.1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskazującego na elementy, które obligatoryjnie powinna zawierać uchwała rady gminy.

§ 3 ust.3 Uchwały wskazuje, że przekazywanie deklaracji za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej musi się odbywać w sposób zapewniający bezpieczeństwo, wiarygodność i niezaprzeczalność danych w niej zawartych oraz w sposób zapewniający jej ochronę przed nieuprawnionym dostępem. W związku z czym należy stwierdzić, że adresatem normy powinnego zachowania wynikającej z przywołanego postanowienia nie może być właściciel nieruchomości, do którego adresowana jest przedmiotowa Uchwała. Ponadto przywołana regulacja wykracza poza granice upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego określone w art. 6n ust.1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na marginesie należy zauważyć, że § 3 ust.2 Uchwały określa rodzaj podpisu elektronicznego, którym deklaracja może zostać opatrzona w następujący sposób: „deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi musi być opatrzona (...) profilem zaufanym w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114)”. Natomiast określenie „profil zaufany”, czyli zestaw informacji identyfikujących i opisujących podmiot będący użytkownikiem konta nie jest podpisem elektronicznym.

Kolegium Izby wskazało również, że pkt 2 części A wzoru deklaracji, stanowiącego załącznik do badanej Uchwały, stanowi: „Uzasadnienie konieczności złożenia zmiany deklaracji/korekty deklaracji:”. Natomiast w wyniku zmiany dokonanej na mocy art. 1 pkt 74 lit. a) ustawy z dnia 10 września 2015 roku o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015r., poz. 1649), od dnia 1 stycznia 2016 roku art. 81 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa nie wymaga dołączenia pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji. Tym samym nakładanie obowiązku składania pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji prowadzi do naruszenia art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 81 ustawy Ordynacja podatkowa.

Kolegium Izby pragnie również zwrócić uwagę, że:

- w zawartym we wzorze deklaracji objaśnieniu nr 1 dotyczącym nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy wskazano, że: „w zabudowie wielorodzinnej deklarację składa zarządca lub inny podmiot władający nieruchomością”. Natomiast pojęcie właściciela na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy utożsamiać z podmiotami wskazanymi w art. 2 ust.1 pkt 4 i ust.3 tejże ustawy,
- określenia użyte w częściach C1 i C2 wzoru deklaracji, odpowiednio: „dotyczy osób prawnych” i „wypełniają osoby nie będące osobami fizycznymi”, są nazbyt wąskie i w obu przypadkach nie obejmują, acz z różnych powodów, jednostek organizacyjnych (podmiotów) nieposiadających osobowości prawnej,
 - za zbyteczne należy uznać żądanie złożenia oświadczenia, zawartego w części D wzoru deklaracji, dotyczącego kompostowania odpadów, z uwagi na okoliczność, że powyższa informacja nie ma wpływu na obliczenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- w pouczeniu zawartym w części K wzoru deklaracji w sposób niekonsekwentny zamiennie użyto pojęć konkretnych i abstrakcyjnych. W pierwszym i ostatnim akapicie wskazane zostały organy Gminy Piątek, w pozostałych poprzestano na zastosowaniu terminów: wójt, burmistrz, prezydent oraz rada gminy.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

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 terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

**Prezes RIO w Łodzi
Ryszard Krawczyk**