

Uchwała Nr 18/80/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 30 czerwca 2016 r.

w składzie

1. Beata Kaczmarek	7. Bogusław Wenus
2. Iwona Kopczyńska	8. Grażyna Kos
3. Anna Kaźmierczak	9. Barbara Polowczyk
4. Paweł Jaśkiewicz	10. Paweł Dobrzyński
5. Łukasz Szczepanik	11. Roman Drozdowski
6. Agnieszka Kamyczek-Maszewska	12. Krzysztof Kozik

Po rozpoznaniu w dniu 30 czerwca 2016 roku Uchwały Nr XXII/135/16 Rady Gminy Nowosolna z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Nowosolna, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 1 czerwca 2016 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016r., poz. 446) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2016r., poz.561)

Kolegium uchwala, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 6n ust.1 w zw. z art.6j ust.2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. 2016r., poz. 250) i w zw. z art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (j.t. 2015r. poz. 613 z późn. zm.) oraz z powodu naruszenia art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stwierdza się nieważność Uchwały Nr XXII/135/16 Rady Gminy Nowosolna z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Nowosolna.

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

W dniu 1 czerwca 2016 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła Uchwała XXII/135/16 Rady Gminy Nowosolna z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Nowosolna (zwana dalej – Uchwałą).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w zakresie Uchwały i zaprosiło przedstawicieli jednostki na posiedzenie w dniu 30 czerwca bieżącego roku. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli: Pan Piotr Szcześniak - Wójt Gminy Nowosolna, Pani Anna Mazerant - Skarbnik Gminy Nowosolna i Pan Sławomir Jasiński - Sekretarz Gminy Nowosolna.

Dokonując analizy Uchwały Kolegium ustaliło, że w załączniku do badanej Uchwały Rada Gminy Nowosolna uchwaliła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w którym określono m.in. sposób wyliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych (pkt 4.1.i 4.2.) oraz nieruchomości w części zamieszkałych i w części niezamieszkałych (pkt 6). Z treści wzoru wynika, że nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy zostały podzielone według wielkości gospodarstwa domowego, tj.: gospodarstwa 1-2 osobowe oraz gospodarstwa powyżej 2 osób. Dla gospodarstw 1-2 osobowych wskazano (pkt 4.1.), że przy nieselektywnym gromadzeniu odpadów komunalnych stawka opłaty wynosi 30 zł miesięcznie, natomiast przy selektywnym: 15 zł miesięcznie. W przypadku gospodarstw powyżej 2 osób określono, że przy nieselektywnym gromadzeniu odpadów komunalnych stawka opłaty wynosi 60 zł miesięcznie, a przy selektywnym: 30 zł miesięcznie. Zgodnie z treścią pkt 6 wzoru deklaracji, sposób wyliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określony w pkt 4.1. oraz 4.2. służy również wyliczeniu opłaty dla nieruchomości w części zamieszkałych i w części niezamieszkałych. Podane we wzorze deklaracji ustalonym badaną Uchwałą, stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zróżnicowane według wielkości gospodarstwa domowego, korespondują z przyjętą przez Radę Gminy Nowosolna w Uchwale Nr XL/249/14 z dnia 26 lutego 2014 roku, metodą ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uczestniczący w posiedzeniu Kolegium przedstawiciele Gminy Nowosolna wskazali m.in., że w ich ocenie różnicowanie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od wielkości gospodarstwa domowego jest dopuszczalne na gruncie art. 6j ust.2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Analizując przedmiotową Uchwałę Kolegium stwierdziło również, że w pkt 3 objaśnień do wzoru deklaracji wskazano, że korekta błędów zawartych w deklaracji wymaga uzasadnienia. Powołano się przy tym na art. 81 ustawy Ordynacja podatkowa. Treść badanej Uchwały wskazuje również, że nie określono w niej formatu elektronicznego (formatów elektronicznych) deklaracji składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium stwierdziło, co następuje:

Stosownie do postanowień art. 6n ust.1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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. W myśl art.6j ust. 2 powołanej ustawy, w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust.1 (nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy) rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Zgodnie natomiast z art. 6j ust.2a tej ustawy, radzie gminy przysługuje upoważnienie do różnicowania stawek opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Stosownie do art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2016 roku, skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji.

Z przyjętego badanej Uchwałą wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynika, że Rada Gminy Nowosolna wybrała metodę ustalenia opłaty, o której mowa w art. 6j ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. od gospodarstwa domowego. Jednakże we wzorze deklaracji ustalono dwie stawki tej opłaty – w zależności od wielkości gospodarstwa domowego – podczas, gdy wskazany przepis stanowi, że rada gminy może uchwalić jedną stawkę od gospodarstwa domowego. W ocenie Kolegium, podstawy do zastosowanego w badanej Uchwale różnicowania stawki opłaty przy wyborze ww. metody nie stanowi art. 6j ust.2a ustawy, na który powoływali się przedstawiciele jednostki. Zdaniem Kolegium, przepis ten zawiera upoważnienie dla rady gminy do różnicowania stawki opłaty, jednakże wyłącznie w wyspecyfikowanych w nim przypadkach. Rada może zatem zastosować różnicowanie opłaty od: 1) powierzchni lokalu mieszkalnego, 2) liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, 3) odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, 4) rodzaju zabudowy. Powyższy katalog nie zawiera przesłanki różnicowania stawki opłaty w zależności od wielkości (liczebności) gospodarstwa domowego, gdyż liczba mieszkańców odnosi się do liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, a nie do liczby mieszkańców tworzących, czy zamieszkujących gospodarstwo domowe. Tym samym przedmiotowa przesłanka znajduje zastosowanie w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust.1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest obliczana jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust.1 ustawy. Zastosowane zatem różnicowanie stawki opłaty w zależności od wielkości gospodarstwa domowego nie spełnia wymogu wynikającego z art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem nie zapewnia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty. W związku z tym badana Uchwała jest niezgodna z art. 6n ust.1 w zw. z art.6j ust.2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podkreślić należy, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 lutego 2015 roku (a zatem w czasie, w którym Rada Gminy Nowosolna podejmowała Uchwałę Nr XL/249/14 z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie określenia metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki opłaty) istniała możliwość różnicowania stawki opłaty od gospodarstwa domowego w zależności od wielkości gospodarstwa, w oparciu o upoważnienie wynikające z art. 6k ust.4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten wówczas stanowił m.in., że rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust.1 i 2, może różnicować stawki opłat. Na mocy powołanego przepisu ustawodawca wprost upoważnił radę gminy do zróżnicowania stawki opłaty ustalonej od gospodarstwa domowego, a jednocześnie nie ustalił przesłanek zastosowania takiego zróżnicowania, jak również nie odesłał w tym zakresie do art. 6j ust.2a ustawy. W efekcie rada gminy korzystając z upoważnienia wynikającego z art. 6k ust.4 ustawy, w ówczesnym brzmieniu, w przypadku wyboru metody ustalenia opłaty od gospodarstwa domowego, mogła dokonać różnicowania stawki takiej opłaty z uwagi na przesłanki mające w danym przypadku uzasadnienie faktyczne, np. z uwagi na wielkość (liczebność) gospodarstwa domowego. Natomiast na mocy art. 1 pkt 14 lit. c ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 87)

ustawodawca zmienił brzmienie art. 6k ust.4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zrezygnowano z zawartego w nim upoważnienia dla rady gminy do różnicowania stawek opłat, pozostawiając w tym zakresie jedynie upoważnienie wynikające z art. 6j ust.2a tej ustawy, zawierające zamknięty katalog możliwości zastosowania takiego różnicowania, który nie przewiduje w tym zakresie przesłanki wielkości (liczebności) gospodarstwa domowego. Mając powyższe na względzie, w ocenie Kolegium Izby, w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 lutego 2015 roku, w przypadku wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6j ust.2 ustawy, rada gminy nie ma możliwości różnicowania stawki opłaty w zależności od wielkości gospodarstwa domowego. Przyjmując nowy wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uchwalony badaną Uchwałą, Rada Gminy Nowosolna nie podjęła działań mających na celu jego dostosowanie (jak również dostosowanie przyjętej metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi) do nowego stanu prawnego.

Za niezgodne z obowiązującymi przepisami, Kolegium Izby uznało również nałożenie na składającego deklarację obowiązku uzasadnienia złożenia korekty deklaracji (pkt 3 objaśnień do wzoru deklaracji). Zgodnie z art. 81 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2016 roku, skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji. Przepis art. 81 § 2 zmieniony został przez art. 1 pkt 74 lit. a ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015r., poz. 1649 z póź.zm.) i nie wymaga już dołączenia pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji. W ocenie Kolegium Izby nakładanie, po zmianie wskazanego przepisu, obowiązku uzasadnienia korekty deklaracji nie ułatwia złożenia takiej deklaracji. W rezultacie nałożenie takiego obowiązku w badanej Uchwale prowadzi do naruszenia art.6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 81 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa.

W badanej Uchwale doszło także do naruszenia art. 6n ust. 1 lit. a) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez brak określenia formatu elektronicznego (formatów elektronicznych) deklaracji składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zatem nie wypełniono wymogu wynikającego z tego przepisu prawa, zobowiązującego radę gminy do wprowadzenia regulacji w tym zakresie w uchwale określającej wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby uznało, że wskazane naruszenia prawa miały charakter istotny i postanowiło, 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 Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

**Zastępca Prezesa RIO w Łodzi
Beata Kaczmarek**