



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia środa, 23 grudnia 2020 r.

Poz. 5634

Uchwała Nr 291/g287/P/20

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 14 grudnia 2020 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.), art. 6i ust. 1, art. 6m ust. 1 i 2, art. 6n ust. 1 pkt 1 oraz art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), art. 272 pkt 2 i 3 oraz art. 274a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 z późn.zm.), art. ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XII/152/2020 Rady Gminy Tuchomie z dnia 12 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Tuchomie oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

orzeka nieważność:

- 1) § 2 ust. 2 badanej uchwały,
- 2) załącznika nr 1 do badanej uchwały w dziale A "Dane ogólne" część A.2 "Obowiązek złożenia deklaracji" w zakresie rubryki nr 5,
- 3) załącznika nr 2 i nr 3 do badanej uchwały:
 - w dziale A "Dane ogólne" część A.2 "Obowiązek złożenia deklaracji" w zakresie rubryki nr 5,
 - rubryki pn. "Pouczenie" w zakresie słów: "*zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub*".

Uzasadnienie

W dniu 24 listopada 2020 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XII/152/2020 Rady Gminy Tuchomie z dnia 12 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Tuchomie oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, zaś w dniu 14 grudnia 2020 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy ustaliła trzy nowe wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj.:

- 1) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze gminy Tuchomie, na których zamieszkują mieszkańcy, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały,
- 2) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze gminy Tuchomie, na których nie zamieszkują mieszkańcy oraz dla nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały,
- 3) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze gminy Tuchomie, dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, stanowiący załącznik nr 3 do uchwały.

Jednocześnie w § 2 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *"Właściciele nieruchomości, na których powstają odpady komunalne zobowiązani są złożyć w Urzędzie Gminy Tuchomie deklaracje, o których mowa w §1, w terminie 10 dni od dnia wejścia w życie niniejszej uchwały."*

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższe regulacje nie znajdują podstaw w obowiązujących przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także w sposób nieuprawniony modyfikują przepisy tej ustawy.

Przesłanki i terminy złożenia deklaracji, czy też nowej deklaracji regulują odpowiednio przepisy art. 6m ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy. Zgodnie z art. 6m ust. 1 tej ustawy: *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 lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych. Z kolei z art. 6m ust. 2 tej ustawy wynika, że: 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 do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana.*

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe przepisy nie dają organowi stanowiącemu gminy delegacji do ustalenia w drodze uchwały innych terminów i przesłanek złożenia deklaracji.

Delegacja do zawarcia w uchwale obowiązku złożenia deklaracji w terminie 10 dni od dnia wejścia w życie uchwały (§ 2 ust. 2 uchwały) nie wynika też z przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, stanowiącego podstawę prawną do podjęcia badanej uchwały. Z treści powyższego przepisu wynika m. in., że uchwała, określająca wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, powinna zawierać „informację” o terminach składania deklaracji (wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), a nie ustalać te terminy.

Na potwierdzenie powyższego stanowiska Kolegium Izby wskazuje, że jeżeli wolą ustawodawcy byłoby upoważnienie rady gminy do ustalenia w sposób konkretny terminu składania nowej deklaracji, uczyniłby to wprost, czego przykładem jest art. 12 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897), który upoważniał radę gminy do określenia terminu składania pierwszej deklaracji składanej na początku funkcjonowania obowiązującego aktualnie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Tym samym Kolegium Izby uznało, że Rada Gminy w § 2 ust. 2 uchwały w sposób nieuprawniony dokonała ustalenia terminu złożenia nowych deklaracji, czym w sposób istotny naruszyła art. 6m ust. 1 i ust. 2 oraz art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Analizując treść załączników do uchwały, Kolegium Izby stwierdziło także, że w Dziale A (Dane ogólne) cz. A2 (Obowiązek złożenia deklaracji) zamieszczono rubrykę nr 5 o treści: *"Uzasadnienie złożenia/korekty deklaracji :"* oraz pozostawiono puste miejsce na jej wypełnienie.

Oceniając powyższe zapisy uchwały Kolegium Izby uznało, że żądanie we wzorze deklaracji uzasadnienia przyczyn jej złożenia nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także w ustawie - Ordynacja podatkowa. W szczególności ustanowienie wymogu wskazania przyczyn uzasadniających złożenie deklaracji lub jej korekty, pozostaje w sprzeczności z przywołanymi wyżej regulacjami art. 6m ust. 1 i 2 oraz art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z żadnego z ww. przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wynika uprawnienie dla rady gminy do żądania wskazywania przez właściciela nieruchomości przyczyn składania deklaracji. Podstaw prawnych do ustalenia takiej regulacji nie zawierają także przepisy art. 6m ust. 1a i 1b ustawy, do których następuje odesłanie w art. 6n ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

Ponadto Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa. Na podstawie art. 272 pkt 2 i 3 oraz art. 274a ustawy - Ordynacja podatkowa organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności złożonej deklaracji oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. W razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że zgodnie z ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1649 z późn. zm.) została wprowadzona zmiana ustawy - Ordynacja podatkowa, która weszła w życie dnia 1 stycznia 2016 roku. Przepis art. 81 § 2 Ordynacji podatkowej o treści: *Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyn korekty, z zastrzeżeniem § 3*, który otrzymał nowe brzmienie, a mianowicie: *Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji*. Powyższa zmiana sprowadza się zatem do wyeliminowania obowiązku składania pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji.

Biorąc powyższe pod uwagę, skoro ustalenie przyczyn złożenia deklaracji lub jej korekty nastąpić powinno w ramach czynności sprawdzających organu podatkowego, a także to, że z delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały nie wynika upoważnienie do regulowania przedmiotowej kwestii we wzorze deklaracji, uznać należy, że rada gminy nie posiada uprawnienia do ustalania w deklaracji dotyczącej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zapisów obligujących właścicieli nieruchomości do uzasadnienia przyczyn jej złożenia.

Zamieszczając w deklaracji regulację o obowiązku uzasadnienia przyczyn złożenia deklaracji, Rada Gminy Tuchomie naruszyła zatem art. 6n ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6m ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w zw. z art. 272 pkt 2 i 3 oraz art. 274a ustawy - Ordynacja podatkowa. Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe naruszenie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawy - Ordynacja podatkowa ma charakter istotnego naruszenia prawa, skutkującego koniecznością orzeczenia nieważności wadliwych zapisów uchwały.

Analiza treści załącznika nr 2 i nr 3 do uchwały wykazała również, że w rubryce pn. "Pouczenie" Rada Gminy zawarła informacje dotyczące terminu złożenia deklaracji z odwołaniem się do art. 6m ust. 1 ustawy. Brzmienie przedmiotowe zapisu jest następujące: *"Zgodnie z art. 6m ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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 lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych."*

W nawiązaniu do powyższego wskazać należy, że Rada Gminy w załączniku nr 2 i nr 3 do badanej uchwały określiła wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi:

- 1) składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze gminy Tuchomie, na których nie zamieszkują mieszkańcy oraz dla nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne

2) składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze gminy Tuchomie, dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Zgodnie z przepisami art. 6i ust. 1 pkt 2 ustawy obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach niezamieszkałych uzależniony jest od faktu powstania odpadów komunalnych (a nie zamieszkiwania na danej nieruchomości mieszkańców). Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zamieszkanie pierwszego mieszkańca na danej nieruchomości nie stanowi przesłanki do złożenia deklaracji przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych. Ma ona jedynie znaczenie dla obowiązków deklaracyjnych właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Powyższe potwierdza treść art. 6i ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Analiza treści załączników nr 2 i 3 do uchwały wskazuje jednoznacznie, że dotyczą one właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (tj. nieruchomości również niezamieszkałych). Terminem właściwym na złożenie pierwszej deklaracji zgodnie z art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach, będzie zatem termin 14 dni od dnia powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.

Mając na względzie powyższe Kolegium Izby uznało, że ww. postanowienia załącznika nr 2 i 3 do uchwały w zakresie, w jakim uzależniają obowiązek złożenia deklaracji w wyznaczonym terminie od zamieszkania pierwszego mieszkańca, w sposób istotny naruszają art. 6m ust. 1 w zw. z art. 6i ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co skutkuje koniecznością orzeczenia ich nieważności we wskazanym zakresie.

Kolegium Izby podziela tym samym pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zgodnie z którym: *Stanowienie prawa miejscowego bez upoważnienia ustawowego lub z przekroczeniem granic tego upoważnienia jest istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należy przy tym podkreślić, że w przywołanym przepisie ustawodawca nie posługuje się kryterium "rażącego" naruszenia prawa lecz "istotnego" naruszenia prawa* [wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. akt II FSK 3302/15)].

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku