



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 29 grudnia 2023 r.

Poz. 6156

Uchwała Nr 176/p212/P/23

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 21 grudnia 2023 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 6m ust. 1, ust. 1¹ i ust. 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 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.), art. 81 § 2, art. 272 pkt 2 i 3 oraz art. 274a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 2383) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr LVIII/1796/23 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

orzeka nieważność załącznika do badanej uchwały w części C. OKOLICZNOŚCI UZASADNIAJĄCE ZŁOŻENIE DEKLARACJI o treści: "□ 5. Wskazanie powodów złożenia deklaracji korygującej lub wyjaśnienie przyczyny ustania obowiązku uiszczenia opłaty: (.....)".

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LVIII/1796/23 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaś w dniu 21 grudnia 2023 roku była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne m. in. z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gdyni dokonała zmiany uchwały nr XIV/478/19 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Pom. z dnia 9 grudnia 2019 r. poz. 5714 oraz z dnia 18 lutego 2020 r. poz. 1058) poprzez nadanie nowego brzmienia załącznikowi nr 1 do uchwały, stanowiącego wzór *Deklaracji o wysokości miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*.

W toku badania uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w zmienionym załączniku, określającym wzór *Deklaracji o wysokości miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, w części C. OKOLICZNOŚCI UZASADNIAJĄCE ZŁOŻENIE DEKLARACJI wskazano m. in.: okoliczności powodujące obowiązek złożenia deklaracji i jednocześnie określono rodzaje deklaracji, a także postanowiono w polu oznaczonym cyfrą 5 - o obowiązku wskazania powodów złożenia deklaracji korygującej lub wyjaśnienia przyczyny ustania obowiązku uiszczenia opłaty.

Zgodnie z zapisami wynikającymi z powyższej części wzoru deklaracji złożenie deklaracji następuje w przypadku: pierwszej deklaracji, nowej deklaracji, ustania obowiązku uiszczenia opłaty oraz korekty

deklaracji. Dodatkowo Rada Miasta Gdyni postanowiła, że należy obowiązkowo podać powody złożenia deklaracji korygującej lub złożyć wyjaśnienia przyczyn ustania obowiązku uiszczenia opłaty (pole oznaczone cyfrą 5 opisanej wyżej części C).

Regulacje ww. uchwały w zakresie odnoszącym się do uzasadnienia (wskazania powodów złożenia deklaracji korygującej lub wyjaśnienia przyczyny ustania obowiązku uiszczenia opłaty), w ocenie Kolegium tut. Izby, nie znajdują podstaw w obowiązujących przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także w ustawie - Ordynacja podatkowa.

Należy wskazać, że przesłanki i terminy złożenia deklaracji regulują odpowiednio przepisy art. 6m ust. 1, ust.1¹ i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 6m ust. 1 i ust.1¹ 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 albo w lokalu w budynku wielolokalowym objętym uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1 tej ustawy pierwszego mieszkańca, lub wytworzenia na danej nieruchomości lub w danym lokalu odpadów komunalnych, zaś w myśl art. 6m ust. 2 zdanie pierwsze tego przepisu - 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.

Zdaniem Kolegium tut. Izby delegacja ustawowa do zawarcia w uchwale postanowienia powodującego konieczność uzasadnienia (wskazanie powodów złożenia deklaracji korygującej lub wyjaśnienia przyczyny ustania obowiązku uiszczenia opłaty) nie wynika także z przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy. Zgodnie z jego postanowieniami: *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, 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, informacje wskazane w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.)* oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji. Zatem zgodnie z regulacją w nim zawartą uchwała określająca wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości powinna zawierać „informację” m. in. o terminach składania deklaracji (wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), a nie ustalać przyczyny powodujące złożenie deklaracji korygującej lub wyjaśniać przyczyny ustania obowiązku uiszczenia opłaty.

Ponadto Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 1 pkt 74 ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 poz. 1649 z późn. zm.) zmieniono, od 1 stycznia 2016 r., dotychczasowe brzmienie art. 81 § 2 ustawy - Ordynacja podatkowa o treści: cyt. „skorygowanie następuje przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem korekty” na cyt.: „Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji”. Powyższa zmiana spowodowała wykreślenie/zniesienie obowiązku składania pisemnego uzasadnienia przyczyn złożenia kolejnej deklaracji za ten sam okres.

Z kolei zgodnie z 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.

Zgodnie zaś 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.

Skoro ustalenie przyczyn złożenia deklaracji, w tym zmiany danych w niej zawartych lub korekty nastąpić powinno w ramach czynności sprawdzających organu podatkowego, a także przez wzgląd na to, że

z delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały nie wynika upoważnienie do regulowania przedmiotowej kwestii we wzorze deklaracji, rada gminy nie posiada uprawnień do ustalania w deklaracji dotyczącej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zapisów obligujących właścicieli nieruchomości do uzasadnienia przyczyn zmiany deklaracji oraz wyjaśniania przyczyn ustania obowiązku uiszczenia opłaty.

Zatem, w ocenie Kolegium tut. Izby, Rada Miasta Gdyni podejmując uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna uwzględnić powyższe przepisy i tym samym nie nakładać na właścicieli nieruchomości obowiązku pisemnego wyjaśnienia przyczyn powodujących składanie korekty deklaracji lub wyjaśniania przyczyn ustania obowiązku uiszczenia opłaty.

Zamieszczając w deklaracji regulacje o obowiązku uzasadnienia składania korekty deklaracji lub wyjaśniania przyczyn ustania obowiązku uiszczenia opłaty, Rada Miasta naruszyła wskazane wyżej przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także art. 81 § 2, art. 272 pkt 2 i 3 oraz art. 274a ustawy - Ordynacja podatkowa w związku z art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 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.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. akt II FSK 3302/15): *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. W orzecznictwie sądów administracyjnych, zarówno sprzed reformy jak i w tym najnowszym, do takich "istotnych" naruszeń prawa, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających upoważnienie do podejmowania uchwał (zob. np.: wyrok NSA z dnia 10 lipca 1992 r. SA/Wr 660/92, a także wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2016 r., II FSK 2419/15).*

Z kolei w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sygn. akt III SA/Gd 587/19) wskazał, że: *za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95).*

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