

Uchwała Nr 186/g316/P/20

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 23 lipca 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), art. 6m ust. 1 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 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.), art. 272 pkt 2 i 3 oraz art. 274a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XIV/165/2020 Rady Miejskiej w Dzierzgoniu z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości

orzeka nieważność załącznika do badanej uchwały pn.: DEKLARACJA O WYSOKOŚCI OPLATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI SKŁADANA PRZEZ WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI ZAMIESZKAŁYCH, POŁOŻONYCH NA TERENIE GMINY DZIERZGOŃ

w części: B. OKOLICZNOŚCI POWODUJĄCE OBOWIĄZEK ZŁOŻENIA DEKLARACJI

- w zakresie słów:

" **wygaszenie obowiązku**";

oraz

- w zakresie słów:

" **Uzasadnienie zmiany danych w deklaracji:**

zamieszkanie nowonarodzonego dziecka

zamieszkanie nowego mieszkańca

wyjazd mieszkańca

zgon osoby zamieszkującej

inne.....".

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

W dniu 2 lipca 2020 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XIV/165/2020 Rady Miejskiej w Dzierzgoniu z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, natomiast w dniu 23 lipca 2020 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

W załączniku do badanej uchwały określono wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych,

położonych na terenie gminy Dzierżgoń. W części B ww. wzoru deklaracji (OKOLICZNOŚCI POWODUJĄCE OBOWIĄZEK ZŁOŻENIA DEKLARACJI) wskazano przesłanki do złożenia deklaracji i określono rodzaj deklaracji. Dodatkowo przewidziano uzasadnienie zmiany danych w deklaracji poprzez dokonanie wyboru jednej z wyszczególnionych podstaw faktycznych tej zmiany.

Powyższe dane zostały przedstawione w sposób następujący:

B. OKOLICZNOŚCI POWODUJĄCE OBOWIĄZEK ZŁOŻENIA DEKLARACJI (odpowiednie zaznaczyć znakiem x)	
<input type="checkbox"/>	pierwsza deklaracja
<input type="checkbox"/>	zmiana danych zawartych w deklaracji (np. zmiana adresu lub nazwiska)
<input type="checkbox"/>	zmiana danych będących podstawą ustalenia wysokości opłaty
<input type="checkbox"/>	wygaszenie obowiązku
Data powstania obowiązku złożenia deklaracji/zmiany danych (dzień-miesiąc-rok)	
Uzasadnienie zmiany danych w deklaracji:	
<input type="checkbox"/>	zamieszkanie nowonarodzonego dziecka
<input type="checkbox"/>	zamieszkanie nowego mieszkańca
<input type="checkbox"/>	wyjazd mieszkańca
<input type="checkbox"/>	zgon osoby zamieszkującej
<input type="checkbox"/>	inne.....

Zgodnie z zapisami wynikającymi z części B. OKOLICZNOŚCI POWODUJĄCE OBOWIĄZEK ZŁOŻENIA DEKLARACJI - złożenie deklaracji następuje w przypadku: pierwszej deklaracji, zmiany danych zawartych w deklaracji, zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości opłaty oraz wygaszenia obowiązku.

Regulacje ww. uchwały w zakresie odnoszącym się do wygaszenia obowiązku, jako okoliczności powodującej obowiązek złożenia deklaracji, w ocenie Kolegium tut. Izby, nie znajdują podstaw w obowiązujących przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy wskazać, że przesłanki i terminy złożenia pierwszej deklaracji, czy też nowej deklaracji regulują odpowiednio przepisy art. 6m ust. 1 i ust. 2 ww. 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, zaś w myśl art. 6m ust. 2 zdanie pierwsze tej ustawy: *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 takiego postanowienia nie wynika także z przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy. Zgodnie z jego postanowieniami uchwała określająca wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości powinna zawierać m.in. „informację” o terminach składania deklaracji (wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), a nie ustalać przyczyny powodujące obowiązek złożenia deklaracji w sposób odmienny od regulacji ustawowych określających te zagadnienia.

Niezależnie od powyższego wadliwe są zapisy ww. wzoru deklaracji w zakresie odnoszącym się do obowiązku uzasadnienia zmiany danych w deklaracji. W ocenie Kolegium tut. Izby, nie znajdują one podstaw w obowiązujących przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także w ustawie - Ordynacja podatkowa. W szczególności ustanowienie wymogu wskazania przesłanek uzasadniających zmianę danych w deklaracji pozostaje w sprzeczności z przywołanymi wyżej regulacjami art. 6m ust. 1 i ust. 2 oraz art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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*, 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 zmiany danych deklaracji nastąpić powinno w ramach czynności sprawdzających organu podatkowego, a także z delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały nie wynika upoważnienie do regulowania przedmiotowej kwestii we wzorze deklaracji, rada gminy nie posiada uprawnienia do ustalania w deklaracji dotyczącej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zapisów obligujących właścicieli nieruchomości do uzasadnienia przyczyn zmiany deklaracji.

W ocenie Kolegium tut. Izby Rada Miejska, podejmując uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości i trybu składania deklaracji, powinna uwzględnić powyższe regulacje prawne i tym samym nie nakładać na właścicieli nieruchomości obowiązku pisemnego wyjaśnienia przyczyn powodujących zmianę danych w deklaracji.

Zamieszczając w deklaracji regulację o obowiązku uzasadnienia zmiany danych w deklaracji, Rada Miejska naruszyła art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz wskazane przepisy Ordynacji podatkowej. Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe naruszenia przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawy - Ordynacja podatkowa mają 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