



Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 3 listopada 2016 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, stanowiącej załącznik do uchwały Nr XXVIII/281/2016 Rady Miejskiej w Kole z dnia 28 września 2016 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych położonych na terenie Gminy Miejskiej Koło w części dotyczącej:

1. w części „A” zdania o treści *„Wyjaśnienie przyczyn składania korekty deklaracji lub nowej deklaracji”*,
2. w części „D” kolumna 3 *„Ilość wywozów w ciągu miesiąca”*,
3. w części „Termin składania” w zdaniu *„W terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”* wyrażenia *„zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub”*.
4. pouczenia o treści zawartej w:
 - pkt „2. *Niezłożenie deklaracji może stanowić przestępstwo lub wykroczenie skarbowe zgodnie z treścią przepisów o Dziale II Rozdział 6 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks Karny Skarbowy”*,
 - pkt „3. *Obowiązek złożenia deklaracji powstaje w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca”*,
 - pkt „5. *W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w drodze decyzji wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi biorąc pod uwagę dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody, a w przypadku ich braku –*

uzasadnione szacunki, w tym przypadku nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, średnią ilość odpadów komunalnych powstałych na nieruchomościach o podobny charakterze”,

z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 17 października 2016 r., Rada Miejska w Kole, powołując się na przepisy art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, z późn. zm.) i art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych położonych na terenie miasta Koła.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrywania na dzień 3 listopada 2016 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Rada Miejska w części „A” „Obowiązek złożenia deklaracji”, zawarła następujące zdanie: „Wyjaśnienie przyczyny składania korekty deklaracji lub nowej deklaracji”.

Na mocy przepisu 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 2015 r. poz. 1649) z dniem 1 stycznia 2016 r. uległy zmianie zapisy art. 81 ustawy z dnia 29 sierpnia 1996 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.). Zmiana polega m.in. na nadaniu nowego brzmienia § 2 art. 81: *Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji*. Treść § 2 art. 81 przed zmianą była następująca: *Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyn korekty, z zastrzeżeniem § 3*.

Od dnia 1 stycznia 2016 r., czyli od dnia wejścia w życie przepisów, ustawa Ordynacja podatkowa nie nakładała na podatnika obowiązku pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji. Tym samym, uwzględniając fakt, że rada gminy nie ma

uprawnień do nakładania takich obowiązków na podatnika, należy przyjąć, że nie jest możliwe, aby we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych położonych na terenie Gminy Miejskiej Koło zamieszczać zapisy obligujące podatników do złożenia pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty.

Mając powyższe na uwadze Kolegium stwierdziło nieważność zdania „Wyjaśnienie przyczyny składania korekty deklaracji lub nowej deklaracji” zamieszczonego w części „A” załącznika obejmującego wzór deklaracji.

Dokonując dalszej oceny uchwały Kolegium ustaliło, że Rada Miejska we wzorze deklaracji w części „D” oświadczenie właściciela nieruchomości niezamieszkałej w pkt 3 żąda podania przez właściciela informacji o „ilości wywozów w ciągu miesiąca”.

Stosownie do przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada miejska, 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 (ustawy) obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego (...). Przepis art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, iż deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, natomiast art. 6m ust. 1b ustawy określa fakultatywny zakres danych jakich można wymagać podania we wzorze deklaracji.

Sposób obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości niezamieszkałych uregulowany został w art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten określa, iż w przypadku nieruchomości niezamieszkałych, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemnik o określonej pojemności.

Nawet, gdyby w danym miesiącu Gmina nie wywiązała się z obowiązku zapewnienia wywozu odpadów z terenu nieruchomości, to właściciel nieruchomości zobowiązany jest do obliczenia i wniesienia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zadeklarowanej wysokości, a następnie zachowania się w myśl przepisu art. 6s ustawy z dnia 13 września

1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że w przypadku gdy gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych, na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanemu do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 ustawy.

Powyższe przepisy przesądzają, iż o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszonej przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych decyduje liczba pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości zadeklarowana przez właściciela nieruchomości, a nie ilość wywozów w ciągu miesiąca. Zatem właściciel nieruchomości niezamieszkałych składając deklarację ma obowiązek oszacować ilość odpadów powstających na nieruchomości w ciągu miesiąca wyrażoną w liczbie pojemników o określonej pojemności, a w przypadku zmiany ilości pojemników z odpadami powstającymi na nieruchomości zobowiązany jest w myśl art. 6m ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby oceniło, iż umieszczenie w części „D” kolumna Nr 3 „*Ilości wywozów w ciągu miesiąca*” jest sprzeczne z przepisem w art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zatem stwierdzenie nieważności zapisu „*Ilości wywozów w ciągu miesiąca*” jest zasadne.

W „Pouczeniu” Rada w punkcie 2 zawarła informuje, że „*Niezłożenie deklaracji może stanowić przestępstwo lub wykroczenie skarbowe zgodnie z treścią przepisów w Dziale II Rozdział 6 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks Karny Skarbowy*”.

Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zakres przedmiotowy tych regulacji został określony m. in. w art. 18 ust. 2 pkt. 8 ww. ustawy i dotyczy podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Taką odrębną ustawą jest ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, z późn. zm.). W toku badania zgodności z prawem uchwalonego wzoru formularza Kolegium Izby stwierdziło, że zamieszczone w „Pouczeniu” postanowienie o treści „*Niezłożenie deklaracji może stanowić przestępstwo lub wykroczenie skarbowe zgodnie z treścią przepisów w Dziale II. Rozdział 6 ustawy z dnia 10 września 1996 r. Kodeks Karny Skarbowy*” nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Przestępstwo jest czynem o dużej szkodliwości społecznej, który jest karalny,

zawiniony oraz bezprawny. Przesłęstwo może mieć charakter zbrodni lub występku. Zbrodnia jest karana pozbawieniem wolności na minimum 3 lata, natomiast za występęk grozi kara grzywny o wartości wyższej niż 30 stawek dziennych bądź kara ograniczenia lub pozbawienia wolności na co najmniej 1 miesiąc. Wykroczenie jest czynem społecznie szkodliwym, zabronionym i regulowanym w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń. Karą za popełnione wykroczenie jest nagana, grzywna w wysokości od 20 do 5.000 zł, ograniczenie wolności na okres 1 miesiąca bądź areszt od 5 do 30 dni. Sąd może również nałożyć na winnego popełnienia wykroczenia obowiązek naprawy szkody (w całości lub w części) bądź przeproszenia osoby poszkodowanej. Należy mieć na uwadze, że odpowiedzialność karna wynika z mocy samej ustawy niezależnie od znajomości bądź nie znajomości przepisów prawa bowiem zasadą jest, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę w czasie jego popełnienia (art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Odpowiedzialność podatnika za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy przy składaniu organowi podatkowemu deklaracji (informacji) lub oświadczenia albo za niedopełnienie obowiązku zawiadomienia o zmianie objętych nimi danych została uregulowana w przepisie art. 56 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, z późn. zm.).

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że zawarcie w badanej uchwale informacji o sankcjach wynikających niezłożenia deklaracji wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości uchwały ustalającej wzory deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Regulacje nie mogą być swobodnie poddawane wykładni rozszerzającej i celowościowej. Przepisy udzielające kompetencji podlegają wyłącznie wykładni dosłownej. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie nie tylko normy, w której upoważnienie jest zawarte, ale przede wszystkim konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Kolegium Izby wskazuje, że uchwały w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaliczane są do prawa miejscowego, zatem ich postanowienia winny być precyzyjne i mieć legalne sformułowania wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa w tym przypadku będą to przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto uznaje się, że należycie ogłoszone akty normatywne są powszechnie znane jest to fikcja powszechnej znajomości prawa. Sąd Najwyższy stwierdził, że funkcjonowanie

prawa w demokratycznym państwie prawa opiera się na założeniu, iż wszyscy adresaci obowiązującej normy prawnej, a więc zarówno podmioty obowiązane do jej przestrzegania, jak i organy powołane do jej stosowania, znają jej właściwą treść. Jest to tak zwana fikcja powszechnej znajomości prawa. Zasad ta pociąga za sobą stan, w którym nikt nie może uchylić się od ujemnych skutków naruszenia normy na tej podstawie, że normy tej nie znał lub rozumiał ją opacznie. (z postanowienia Sadu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 233/05. AP).

W załączniku do uchwały określającej wzór deklaracji zarówno w części „Termin składania” jak i w pkt 3 „Pouczenia” zamieszczono regulacje o treści:

Termin składania: *„W terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”*

„3. Obowiązek złożenia deklaracji powstaje w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca”.

Mając na uwadze to, że wzór deklaracji dotyczy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a zatem obowiązek złożenia deklaracji powstaje w momencie powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych (art. 6m ustawy). Dlatego zasadne jest stwierdzenie nieważności wyrażen: *„zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub”* oraz pkt *„3. Obowiązek złożenia deklaracji powstaje w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca”.*

W załączniku do uchwały zawierającym wzór deklaracji w pkt 5 „Pouczenia” zamieszczono regulacje o treści:

„5. W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionej wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami, biorąc pod uwagę dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody, a w przypadku ich braku – uzasadnione szacunki, w tym przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomości o podobny charakterze ”.

Powyższa regulacja wykracza poza delegację ustawową art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem unormowanie zamieszczone w pkt 5 stanowi powtórzenie (z błędami) merytorycznej treści przepisu ustawowego, tj. art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

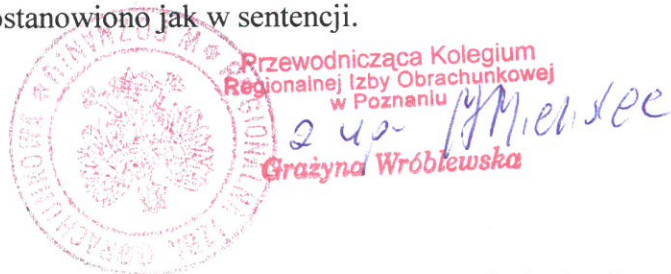
Przepis art. 94 Konstytucji jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Na mocy postanowienia § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) określone w tym rozporządzeniu zasady techniki prawodawczej stosuje się również do aktów prawa miejscowego.

W myśl postanowienia § 115 wyżej cytowanego rozporządzenia w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) oraz nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych co zostało określone w § 118 tego rozporządzenia. Oznacza to, iż uchwały w sprawie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które niewątpliwie są aktami prawa miejscowego, winny być zredagowane w taki sposób, żeby regulowały sprawy w granicach określonych w delegacji ustawowej do ich wydania oraz nie zawierały powtórzeń przepisów w tym w szczególności przepisów ustawowych.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność w załączniku do uchwały w części obejmującej „Pouczenie” pkt 5.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.



Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby obrachunkowej Poznaniu.