



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 3 października 2016 r.

Poz. 8481

UCHWAŁA NR 16.162.2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 19 lipca 2016 r.

w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr XXI/142/16 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446) i art. 11 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) – **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje:

§ 1. Orzeka o nieważności Uchwały Nr XXI/142/16 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z powodu istotnego naruszenia prawa, tj.:

1. art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 250) w związku z:

- art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.);
- art. 6m ust. 1b i 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

2. art. 6n ust. 1 pkt 2 lit.a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w związku z art. 16a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1114), § 17 i § 18 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 971) oraz regulacjami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 113) zawartymi w załączniku nr 2, część B lp. B.1.1. do 1.4.

§ 2. Na niniejszą uchwałę Gminie Mińsk Mazowiecki przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący Posiedzenia Kolegium

Jan Rudowski

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXI/142/16 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w dniu 27 czerwca 2016 roku. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W podstawie prawnej badanej uchwały Rada powołała m.in.: art. 6n i art. 6m ust. 1a i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym 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 (ust. 1 art. 6n)

Rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (ust. 2 art. 6n).

Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zawiera dane niezbędne do określenia wysokości tej opłaty oraz wysokość tej opłaty (ust. 1a art. 6m).

Rada gminy określając wzór deklaracji może wymagać podania następujących danych:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę właściciela nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby;
- 2) adres nieruchomości;
- 3) dane stanowiące podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 4) numer telefonu właściciela nieruchomości;
- 5) adres poczty elektronicznej właściciela nieruchomości;
- 6) inne informacje niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego (ust. 1b art. 6m)

I. W § 1 badanej uchwały ustalono wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, stanowiący załącznik do uchwały.

W Deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, stanowiącej Załącznik do Uchwały Nr XXI/142/16 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości wraz z informacją o terminach i miejscu składania deklaracji w części A. Obowiązek złożenia deklaracji został zamieszczony zapis: „Nowa deklaracja – zmiana danych: Przyczyna zmiany”.

Zgodnie z art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

Kolegium RIO wskazuje, iż 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) została wprowadzona zmiana ustawy - Ordynacja podatkowa, która weszła w życie dnia 1 stycznia 2016 r. Przywołany w badanej uchwale art. 81 § 2

ustawy Ordynacja podatkowa o treści „skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyny korekty” otrzymał nowe brzmienie, a mianowicie: „Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji”. Powyższa zmiana sprowadza się zatem do wykreślenia obowiązku składania pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji. Dlatego też podejmując uchwałę w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Rada Gminy powinna uwzględnić powyższe zmiany i tym samym nie nakładać na właścicieli nieruchomości obowiązku pisemnego uzasadnienia przyczyny korekty deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zamieszczając regulację o powyższym obowiązku Rada Gminy istotnie naruszyła wskazany wyżej przepis prawa.

A zatem Rada Gminy wykroczyła poza delegację art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 6q ust. 1 cyt. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 81 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa.

Dodatkowo w części H. deklaracji, pn. Oświadczenie i podpis składającego deklarację/ osoby reprezentującej składającego deklarację, zawarto następujący zwrot „Oświadczam, że znana jest mi odpowiedzialność karna skarbowa za podanie danych niezgodnych ze stanem faktycznym.”

Oświadczenie osoby składającej deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi o znajomości przepisów Kodeksu karno skarbowego o odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych ze stanem faktycznym nie stanowi danych niezbędnych do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (por. wyrok NSA z dnia z 16.02.2016 r., sygn. akt II FSK 3302/15). Przedmiotowa ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje składania przez osoby składające deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oświadczenia o znajomości przepisów Kodeksu karno skarbowego, oznacza to że takie oświadczenie jest niedopuszczalne.

Ze względu na powyższe, w części H. deklaracji, pn. Oświadczenie i podpis składającego deklarację/ osoby reprezentującej składającego deklarację zawiera istotne naruszenie prawa, tj. art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6m ust. 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 250).

II. W § 4 badanej uchwały Rada Gminy określiła, że:

Deklarację według wzoru ustalonego w § 1 właściciel nieruchomości obowiązany jest złożyć w formie papierowej w Urzędzie Gminy Mińsk Mazowiecki albo elektronicznie na platformie usług administracji publicznej www.epuap.gov.pl, opatrzoną bezpiecznym podpisem elektronicznym z certyfikatem kwalifikowanym lub profilem zaufanym w formatach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów dnia 12 kwietnia 2012r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2012r., poz. 526 ze zm.).

Zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określenie warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, polega na określeniu formatu elektronicznego deklaracji oraz układu informacji i powiązań między nimi w deklaracji zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Powyższe wynika z użycia przez ustawodawcę w tym przepisie sformułowania „...w szczególności ...”, które oznacza obowiązek określenia przez radę gminy składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej w określonym formacie elektronicznym deklaracji oraz układzie informacji i powiązań między nimi w deklaracji, a nie oznacza wskazanie przez ustawodawcę przykładowo jednej z możliwości składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W ocenie Kolegium RIO, w § 3 przedmiotowej uchwały, Rada nie określiła zatem warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności ich formatu elektronicznego oraz układu informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

W świetle ww. regulacji format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi ma być zgodny z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Są to: ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r., poz. 1114); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów

elektronicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 971,); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 113).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 wymienionej ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne: „Podmiot publiczny używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych spełniających minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniających interoperacyjność systemów na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności”. W przypadku, gdy w przepisach prawa został wskazany organ właściwy do określenia wzoru dokumentu, jeżeli przepisy te nie wykluczają przesyłania dokumentów drogą elektroniczną, organ ten udostępnia na ePUAP lub w innym systemie teleinformatycznym formularz elektroniczny umożliwiający wygenerowanie dokumentu elektronicznego w celu złożenia go za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 16a ust. 1 pkt 3 ustawy).

Pisma wnoszone za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej sporządza się – w myśl § 17 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. – „w formacie danych XML na podstawie wzorów dokumentów elektronicznych umieszczonych w centralnym repozytorium lub lokalnym repozytorium”.

Zawartość wzoru dokumentu określona została w § 18 ww. Rozporządzenia. Powinien on zawierać m.in.: „określenie struktury pism tworzonych na podstawie tego wzoru zdefiniowane w formacie danych XSD” (pkt 1); „ustalenie sposobu wizualizacji pism tworzonych na podstawie tego wzoru zdefiniowane w formacie danych XSL” (pkt 2); „opis - wskazujący zakres stosowania wzoru - określone w formacie danych XML” (pkt 3 lit. d).

Ponadto, zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych /§ 18/:

„1. Systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne udostępniają zasoby informacyjne co najmniej w jednym z formatów danych określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia.

2. Jeżeli z przepisów szczegółowych albo opublikowanych w repozytorium interoperacyjności schematów XML lub innych wzorów nie wynika inaczej, podmioty realizujące zadania publiczne umożliwiają przyjmowanie dokumentów elektronicznych służących do załatwiania spraw należących do zakresu ich działania w formatach danych określonych w załącznikach nr 2 i 3 do rozporządzenia”.

Załącznik nr 2 /Lp. B.1.1. do 1.4./ stanowi, iż do definiowania układu informacji oraz powiązań między nimi stosuje się następujące formaty danych:

- XML - Standard uniwersalnego formatu tekstowego służącego do zapisu danych w postaci elektronicznej;
- XSD - Standard opisu definicji struktury dokumentów zapisanych w formacie XML; GML - Język Znaczników Geograficznych; RNG - Język schematów do języka XML.

Konfrontując przedstawiony stan faktyczny przedstawiony, powyżej z delegacją art. 6n ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy, należy stwierdzić, iż organ stanowiący nie wypełnił wskazań zawartych w treści art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. „a” cyt. ustawy. Zgodnie z powyższą dyspozycją, Rada Miejska w przedmiotowej uchwale nie określiła formatu elektronicznego oraz układu informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa Uchwała Rady Gminy Mińsk Mazowiecki została podjęta z istotnym naruszeniem art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. „a” w związku z art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w związku z art. 16a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1114), § 17 i § 18 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 971) oraz regulacjami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 113) zawartymi w załączniku nr 2, część B lp. B.1.1. do 1.4.

Kolegium Izby ustaliło także, że w badanej uchwale Rada w § 2 i § 3 określiła, że:

Deklaracje, o których mowa w § 1, właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy obowiązani są złożyć w Urzędzie Gminy Mińsk Mazowiecki w terminie:

- 1) 14 dni od dnia, o którym mowa w art. 6m ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250)
- 2) 14 dni od daty zmiany wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi związanej w szczególności ze zmianą rzeczywistych kosztów (art. 6m ust. 2a)

Podstawowymi danymi do weryfikacji zgodności deklaracji ze stanem faktycznym jest:

- 1) prowadzony przez Urząd Gminy rejestr ewidencji ludności,
- 2) prowadzona przez Urząd Gminy ewidencja podatkowa.
- 3) raport podmiotu wykonującego odbiór odpadów w formie selektywnej o rzetelności dokonywania segregacji odpadów.

III. Nałożenie na właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zapisami zawartymi w § 2 pkt 2 badanej uchwały, obowiązku złożenia do Urzędu Gminy Mińsk Mazowiecki dokumentacji w terminie 14 dni od daty zmiany wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi związanej w szczególności ze zmianą rzeczywistych kosztów, stanowi naruszenie art. 6m ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 250). W myśl art. 6m ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - w przypadku uchwalenia nowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiadamia właściciela nieruchomości o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyliczonej jako iloczyn nowej stawki opłaty i danych podanych w deklaracji. W takim przypadku właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do złożenia nowej deklaracji i uiszcza opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości podanej w zawiadomieniu. A zatem § 2 pkt. 2 badanej uchwały w sposób istotny narusza art. 6n ust. 1 pkt 2 lit.a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 6m ust. 2a tej ustawy.