

Uchwała Nr 38.419.2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
Z dnia 7 grudnia 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIX/239/2021 Rady Gminy Pomiechówek z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej składanej przez właścicieli nieruchomości

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) oraz 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 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XXIX/239/2021 Rady Gminy Pomiechówek z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej składanej przez właścicieli nieruchomości, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 4, 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6m ust. 1a, art. 6n ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.), a także art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.) w związku z art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

§ 2

Na niniejszą uchwałę Gminie Pomiechówek przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 19 listopada 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XXIX/239/2021 Rady Gminy Pomiechówek z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej składanej przez właścicieli nieruchomości.

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 Załączniku nr 1 w części B (OBOWIĄZEK ZŁOŻENIA DEKLARACJI) pkt 3 wzoru deklaracji wskazano, cyt.

„3. Powód złożenia deklaracji:

- PIERWSZE ZAMIESZKANIE**
- ZMIANA ILOŚCI OSÓB**
- SPRZEDAŻ NIERUCHOMOŚCI**
- INNA (podać jaka)”.**

Kolegium Izby 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. poz. 1649 z późn. zm.) zmieniono, od 1 stycznia 2016 r., dotychczasowe brzmienie art. 81 § 2 Ordynacji podatkowej o treści, cyt. „skorygowanie

deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyny korekty” na, cyt. „Skorygowanie deklaracji następuje poprzez złożenie korygującej deklaracji”. Powyższa zmiana sprowadza się do wykreślenia obowiązku składania pisemnego uzasadnienia przyczyn kolejnej deklaracji za ten sam okres.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Pomiechówek - podejmując uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - powinna uwzględnić powyższe zmiany i tym samym nie nakładać na właścicieli nieruchomości obowiązku pisemnego wyjaśnienia przyczyny zaistnienia zmiany, skoro w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy Ordynacja podatkowa, na podstawie przepisów art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zamieszczając w deklaracji regulację opowyzszym obowiązku, Rada Gminy Pomiechówek istotnie naruszyła art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 81 § 2 Ordynacji podatkowej w związku z art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Następnie w części D.2. wzoru deklaracji zatytułowanej „ZWOLNIENIE DOTYCZĄCE OSÓB POSIADAJĄCYCH KARTĘ DUŻEJ RODZINY” wskazano pola, w których - zgodnie z adnotacją - należy podać liczbę osób zamieszkujących nieruchomość posiadających Kartę Dużej Rodziny oraz stawkę opłaty za osobę zgodnie uchwałą Rady Gminy Pomiechówek wraz z odesłaniem do objaśnień, w których w pkt 5 ograniczono się do stwierdzenia, cyt. „Wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi określone zostały uchwałą Rady Gminy Pomiechówek w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty dostępnej na stronie www.pomiechówek.pl.”. Analogiczne zapisy zawarto również w części D.3 wzoru deklaracji zatytułowanej „ZWOLNIENIE DOTYCZĄCE OSÓB POSIADAJĄCYCH KOMPOSTOWNIK I KOMPOSTUJĄCYCH W NIM BIOODPADY STANOWIĄCE ODPADY KOMUNALNE (dotyczy tylko budynków jednorodzinnych)” – w odniesieniu do zwolnienia z części opłaty dotyczącej kompostowania bioodpadów.

W tym miejscu wskazać należy, iż w § 3 ust. 1 i ust. 2 uchwały z dnia 17 listopada 2021 r. Nr XXIX/238/2021 Rady Gminy Pomiechówek w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinny kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym ustalono zwolnienie z części opłaty określając ich wysokość, nie zaś stawkę opłaty rozumianą jako wynik stawki opłaty pomniejszony o właściwą wartość zwolnienia. Powyższe uniemożliwia zastosowanie wskazanych zwolnień w odniesieniu do liczby mieszkańców jak również prawidłowe obliczenie opłaty. Rada Gminy Pomiechówek nie zawarła bowiem odpowiednich pól do umieszczenia informacji wynikających z uchwały Nr XXIX/238/2021 (o „metodzie”), z drugiej zaś strony nie wskazała sposobu obliczenia, do czego była zobligowana. Kolegium Izby zauważa, iż uchwała w sprawie wzoru deklaracji jest aktem wtórnym w stosunku do uchwały w sprawie wyboru metody i ustalenia stawek opłat i zwolnień z tych opłat i ma na celu zapewnienie prawidłowego obliczenia wysokości opłaty. Zgodnie z art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, deklaracja powinna zawierać dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wskazane wyżej nieprawidłowości uniemożliwiają prawidłowe obliczenie wysokości tej opłaty, co również istotnie narusza art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w myśl którego rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określi w drodze uchwały wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości.

W części D.2. wzoru deklaracji zatytułowanej „ZWOLNIENIE DOTYCZĄCE OSÓB POSIADAJĄCYCH KARTĘ DUŻEJ RODZINY” zawarto oświadczenia o treści, cyt. „OŚWIADCZAM, ŻE POSIADAM KARTĘ DUŻEJ RODZINY: (zaznaczyć właściwe pole) (W ZAŁĄCZENIU NALEŻY DOŁĄCZYĆ KOPIĘ KARTY DUŻEJ RODZINY)”. Jednocześnie w części E pkt 38 wzoru deklaracji wymieniono załączniki, wśród których wyszczególniono – „kopia Karty Dużej Rodziny”.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy Pomiechówek przywołała m.in. art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, może

zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 i 1985 oraz z 2018 r. poz. 650 i 700), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2017 r. poz. 1832 i 2161)". W myśl art. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny (dalej zwaną ustawą o KDR), przez rodzinę wielodzietną rozumie się rodzinę, w której rodzic (rodzice) lub małżonek rodzica mają na utrzymaniu łącznie, co najmniej troje dzieci bez względu na ich wiek. Natomiast zgodnie z art. 2 ustawy o KDR, karta jest dokumentem identyfikującym członka rodziny wielodzietnej i poświadczającym jego prawo do uprawnień ustalonych w trybie określonym w ustawie o KDR lub przyznanych na podstawie odrębnych przepisów. Prawo do jej posiadania przysługuje tylko członkowi rodziny wielodzietnej, kartę wydaje się na wniosek członka takiej rodziny. W ocenie Kolegium Izby, regulacja zamieszczona w cytowanych zapisach badanej uchwały, dotycząca uzależnienia zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi rodziny wielodzietnej, od faktu posiadania i przedłożenia przez tę rodzinę Karty Dużej Rodziny, jest sprzeczna z art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W cytowanym przepisie ustawodawca postanowił, że rada gminy może tylko zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi rodziny wielodzietnej, o których mowa w ustawie o KDR i nie uzależnił faktu zwolnienia od posiadania Karty Dużej Rodziny.

Ponadto w części E pkt 38 wzoru deklaracji wymieniono załączniki, które należy dołączyć do składanej deklaracji, a mianowicie wskazano na konieczność dołączenia cyt. „dokumenty wskazujące upoważnienie do złożenia deklaracji ...” oraz, cyt. „Inne”, jednocześnie w pkt 2 objaśnień posłużono się skrótem, cyt. „itp.". Kolegium Izby zauważa, że stosownie do art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada winna określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Określenia „inne”, czy też „dokumenty wskazujące upoważnienie do złożenia deklaracji ...”, jak również stosowanie skrótów rozszerzających zawarte w uchwale postanowienia, nie spełnia tego wymogu, przez co narusza wskazany przepis ustawy. Kolegium Izby zauważa, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być sformułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiana. Każdy przepis prawa miejscowego winien być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (tak: wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20).

Z podanych przyczyn, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski