



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 3 października 2016 r.

Poz. 8490

UCHWAŁA NR 16.174.2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 19 lipca 2016 r.

w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr KE.XVIII.0007.174.2016 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałej

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446) 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) – **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje:

§ 1. Orzeka o nieważności Uchwały Nr KE.XVIII.0007.174.2016 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałej z powodu istotnego naruszenia prawa, tj.:

1. art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6m ust. 1a, art. 6c ust. 1 oraz 6i ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 250) oraz w związku z art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613);

2. art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 z późn.zm.) 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 2011 r., poz. 1216 z późn. zm.),
- 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 2012 r. poz. 526 z późn. zm.) zawartymi w załączniku nr 2, część B Lp. B.1.1. do 1.4.;

§ 2. Od niniejszej uchwały służy Gminie Dębe Wielkie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Przewodniczący Posiedzenia Kolegium

Jan Rudowski

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2016 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr KE.XVIII.0007.174.2016 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałej. Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi izby.

Badając ww. uchwałę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

1. W podstawie prawnej badanej Uchwały Rada Gminy powołała m.in. art. 6n 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 stanowiącej akt prawa miejscowego, wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości z uwzględnieniem przepisów art. 6m ust. 1a i 1b, które stanowią m. in., że deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ponadto rada określi 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.

2. W § 1 ust. 2 uchwały Rada postanowiła: „Wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałej stale i zamieszkałej okresowo (sezonowo) stanowi załącznik do uchwały”.

Natomiast w części G Załącznika do Uchwały uchwalono:

„Liczba mieszkańców zamieszkujących nieruchomość wskazana w sekcji E

2. nieruchomość, w której zamieszkują mieszkańcy stale – Ilość osób zamieszkujących.....

3. nieruchomość, w której zamieszkują mieszkańcy okresowo:”

3. W załączniku do Uchwały w poz. B oraz Załączniku nr 1 do Uchwały uchwalono wymóg uzasadnienia przyczyn złożenia deklaracji korygującej.

4. W § 3 pkt 1 uchwały Rada uchwaliła następujące zapisy:

„Właściciele nieruchomości zobowiązani są złożyć do Wójta Gminy Dębe Wielkie deklarację, o której mowa w § 1, w terminie:

1. 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”.

- W załączniku do Uchwały: Termin składania „W terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”.

5. W § 5 ust. 1 - 3 badanej Uchwały Rada uchwaliła zapisy regulujące warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej w następujący sposób:

„1. Ustala się warunki i tryb składania deklaracji, o której mowa w uchwale za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

2. Warunkiem złożenia deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest posiadanie kwalifikowanego podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego na platformie ePuap.

3. Wymagania dla deklaracji dostarczanych do Urzędu Gminy w formie dokumentu elektronicznego:

- 1) deklaracja musi być podpisana ważnym, kwalifikowanym podpisem cyfrowym w formacie Hades-Bes;

2) *akceptowalne formaty załączników to:*

- a) *DOC, RTF, ODT;*
- b) *XLS, CSV;*
- c) *TXT;*
- d) *GIF, TIF, BMP, JPG;*
- e) *PDF;*

3) *wielkość wszystkich załączników dołączonych do deklaracji składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie może przekroczyć 3 MB. Przekazanie dokumentu następuje poprzez wypełnienie formularza stanowiącego załącznik do uchwały i przesłanie go na elektroniczną skrzynkę podawczą Urzędu Gminy Dębe Wielkie na platformie Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej <http://www.epuap.gov.pl>.”*

Ad 2 i 3. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie stoi na stanowisku, że Rada Gminy Dębe Wielkie wprowadzając w uchwalonym wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałej, niezdefiniowane w przepisach ustawy kategorie: nieruchomości zamieszkałych stale i nieruchomości zamieszkałych okresowo, wykroczyła poza delegację ustawową, w związku z przepisami 6m ust. 1a, art. 6c ust. 1 oraz art. 6i ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W myśl art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W tej sytuacji zauważyć należy, że przepis art. 6c ust. 1, który stanowi, że gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, nie definiuje kategorii zamieszkiwania okresowego (sezonowego) i stałego. Zaś art. 6i ust. 1 pkt 1 stanowi, że obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1) - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec.

W przypadku gdy w danym miesiącu na danej nieruchomości mieszkaniec zamieszkuje przez część miesiąca, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w miesiącu, w którym nastąpiła zmiana, uiszcza się w gminie, w której dotychczas zamieszkiwał, a w nowym miejscu zamieszkania - począwszy od miesiąca następnego, po którym nastąpiła zmiana. (art. 6i ust. 2)

W odniesieniu do wymogu uzasadnienia dokonanej korekty deklaracji Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uznało, że Rada Gminy wykroczyła poza delegację wynikającą z przepisu 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 81 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa.

W dniu 1 stycznia 2016 r. weszła w życie nowelizacja ustawy Ordynacja podatkowa z dnia 10 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1649), która nadała nowe brzmienie art. 81 § 2 tejże ustawy. W wyniku zmiany ww. przepisu podatnik składając korektę deklaracji nie ma obowiązku jej uzasadniania.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawowe wyliczenie zagadnień zawarte w art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przekazanych radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji **jest wyczerpujące**. Mając zatem na względzie powyższe, Kolegium orzekło, że nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca ww. przepisów w odniesieniu do kwestii, które nie zostały w nich wymienione.

Podobne stanowisko prezentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku wydanym w dniu 17 września 2013 r. (sygn. akt IISA/Wr 451/13) cyt. „w podejmowanym, na podstawie cytowanego art. 6n ust. 1 u. u. c. p. g. akcie prawa miejscowego nie można zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść tych przepisów. Przepis ten zawiera w swej treści wyłącznie obligatoryjne elementy deklaracji...”

Mając na uwadze, że obowiązkiem rady gminy jest określenie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, **która może zawierać jedynie dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi** (art. 6m ust. 1a) organ nadzoru uznał, że Rada Gminy Dębe Wielkie wprowadzając niezdefiniowane w przepisach ustawy kategorie zamieszkiwania okresowego (sezonowego) i stałego oraz nakładając na mieszkańca obowiązek uzasadniania korekty deklaracji wykroczyła w sposób istotny poza delegację art. 6n ust. 1 pkt 1 w

związku z art. 6m ust. 1a, art. 6c ust. 1 oraz art. 6i ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w związku z art. 81 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa.

Ad 4. Rada Gminy Dębe Wielkie uchwalając wymogi uzależniające termin składania deklaracji przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych od powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych naruszyła przepisy art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6i ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które stanowią, że w przypadku nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy, obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje za każdy miesiąc, **w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, nie zaś powstają odpady**. W tym miejscu zauważyć należy, że ustawodawca uzależnił wnoszenie opłaty za każdy miesiąc - od powstawania na nieruchomości odpadów – w przypadku nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, o których mowa w art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (jeżeli rada wyraziła wolę objęcia tych nieruchomości opłatą).

Ad 5. Rada Gminy nie określiła właściwego formatu elektronicznego deklaracji oraz układu informacji i powiązań między danymi w deklaracji, czym w sposób istotny naruszyła przepisy art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a cyt. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Znowelizowane postanowienia ww. ustawy stworzyły właścicielom nieruchomości możliwość złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 6m ust. 3), natomiast na rady gmin nałożyły obowiązek określenia warunków i trybu składania takich deklaracji (art. 6n ust. 1 pkt 2). W celu ułatwienia składania deklaracji, na mocy art. 6n ust. 1 pkt 2 ww. ustawy rada zobowiązana została do określenia – w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego – warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W świetle art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a ww. ustawy format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi ma być zgodny z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Przepisami tym są:

- 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. nr 971, poz. 1216);
- 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”.

Z treści art. 16 a ust. 1 pkt 3 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne wynika, że 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**.

Mając powyższe na uwadze Organ nadzoru wskazuje, że w myśl § 17 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, pisma wnoszone za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej sporządza się **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).

Odnosząc się do obowiązku wypełnienia delegacji przepisu art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie określenia układu informacji w deklaracji (dokumencie elektronicznym) i powiązań między tymi informacjami, Kolegium zwraca uwagę, że Organ stanowiący winien wziąć pod uwagę regulacje rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych zawarte w Załączniku nr 2, Lp. B.1.1. do 1.4. Z przepisów tych wynika, 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.

Reasumując powyższe ustalenia, należy uznać, że Rady Gminy Dębe Wielkie w § 5 badanej uchwały nie wypełniła wymogów wynikających z art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co pozostaje w istotnej sprzeczności z przepisami: art. 16 a ust 1 pkt 3 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne; § 17 ust. 1 i § 18 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, a także regulacjami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych zawartymi w załączniku Nr 2 - Lp. B.1.1. do 1.4.

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