



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 3 października 2016 r.

Poz. 8492

### UCHWAŁA NR 17.180.2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 2 sierpnia 2016 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr XXIV/212/2016 Rady Miasta Sulejówek z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy**

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 XXIV/212/2016 Rady Miasta Sulejówek z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, z powodu istotnego naruszenia prawa, tj.:

1. art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6m ust. 1a 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. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.).

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 ze zm.), § 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 Miastu Sulejówek 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.

Przewodniczący Posiedzenia Kolegium:  
*Jan Rudowski*

## Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIV/212/2016 Rady Miasta Sulejówek z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w dniu 7 lipca 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, co następuje.

W podstawie prawnej badanej uchwały Rada powołała m.in.: art. 6n 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”

W myśl postanowień ust. 2 art. 6n rada gminy w uchwale, o której mowa w cyt. wyżej ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

I. W § 1 badanej uchwały ustalono wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych, stanowiący Załącznik Nr 1 do uchwały. W ww. wzorze deklaracji:

1. w części B.2. wprowadzono wymóg podania przyczyn złożenia nowej deklaracji lub korekty deklaracji składanej na podstawie art. 81 ustawy Ordynacja podatkowa (poz. B.1.).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie powyższe regulacje wykraczają 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.

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, w tym także art. 81 § 2, która weszła w życie dnia 1 stycznia 2016 r. Wymieniony 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 Miasta powinna uwzględnić powyższe zmiany i tym samym nie nakładać na właścicieli nieruchomości obowiązku podawania przyczyn korekty deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zamieszczając zatem regulację o powyższym obowiązku Rada Miasta Sulejówek naruszyła w sposób istotny cyt. art. 81 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, wykraczając poza delegację art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

2. w części D zawarto zapis „Dane dotyczące nieruchomości, na której powstają odpady komunalne”, zaś w części D.1. „Adres nieruchomości, na której powstają odpady komunalne”.

Kolegium zwraca uwagę, iż badana uchwała dotyczy określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właściciela nieruchomości, na której zamieszkują

mieszkańcy. Zgodnie z art. 6i ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, powstaje za każdy miesiąc, **w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec**, natomiast w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy powstaje za każdy miesiąc, **w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne** ( art. 6i ust. 1 pkt 2). Skoro zatem badana uchwała dotyczy nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy to zapisy zawarte w części D wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – stanowiące o nieruchomościach, na których powstają odpady komunalne są nieprawidłowe z wyżej wskazanych względów.

3. w części F składający ma złożyć „**Informację o załącznikach**”. Rada nie wskazała jednak jakie załączniki miała na względzie wprowadzając powyższy zapis.

Kolegium zauważa przy tym, iż Rada Miasta Sulejówek nie określiła wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w Deklaracji, do czego uprawnia ją przepis art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto Kolegium stwierdziło, iż w części G Załącznika Nr 1 pn. „Podpis składającego deklarację/osoby reprezentującej składającego deklarację” zawarto zapis, z którego wynika obowiązek złożenia oświadczenia o następującej treści: „Oświadczam, że dane wykazane przeze mnie w niniejszym dokumencie zgodne są ze stanem faktycznym. Świadomy/świadoma jestem odpowiedzialności za podanie zeznań niezgodnych z rzeczywistością.”

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**. W ocenie Kolegium 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 zatem 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 Miasta Sulejówek wprowadzając w części F i G Załącznika Nr 1 zapisy nakładające na składających deklaracje dodatkowe obowiązki, które nie zostały ponadto w sposób jednoznaczny określone, wykroczyła poza delegację art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

II. W § 3 badanej uchwały Rada Miasta Sulejówek uchwaliła, że:

Deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciel nieruchomości, obowiązany jest złożyć do Burmistrza Miasta Sulejówek:

- 1) osobiście w Biurze Obsługi Klienta lub
- 2) listownie na adres: Urząd Miasta Sulejówek, ul. Dworcowa 55, 05-070 Sulejówek lub
- 3) w formie elektronicznej za pomocą poczty elektronicznej lub za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Deklaracja złożona w formie elektronicznej musi być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu w rozumieniu ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 262 z późn. zm.) lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) zgodnie z ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114 z późn. zm.).

Ww. regulacje powtórzone zostały w Załączniku Nr 1 w części A pn. „Organ właściwy, do którego należy złożyć deklarację”, przy czym, część dotycząca formy elektronicznej (pkt 3) brzmi cyt. „w formie elektronicznej za pomocą poczty elektronicznej lub za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) pod adresem... (nieczytelny zapis) - w formacie pdf.xls”.

W ocenie Kolegium w badanej uchwale Rada nie określiła układu informacji i powiązań między danymi w deklaracji, a także nie wskazała formatu elektronicznego deklaracji w związku z tym, iż w załączniku do uchwały format elektroniczny deklaracji wskazano w sposób nieczytelny, 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. A zatem w sprawie mają zastosowanie następujące przepisy:

- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne;
- 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;
- 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;

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). Zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy jest obowiązana określić wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Mając na uwadze powyższe Organ nadzoru wskazuje, że 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).

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 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 ww. ustalenia, należy uznać, że Rada Miasta Sulejówek nie wypełniła wymogów w zakresie określenia układu informacji i powiązań między nimi oraz określenia w uchwale formatu elektronicznego deklaracji zgodnie w ww. przepisami, co wynika z art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe pozostaje w istotnej sprzeczności z przepisami: art. 16a 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.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie zwraca przy tym uwagę, iż badana uchwała jest aktem prawa miejscowego adresowanym do ogółu podmiotów, obowiązującym powszechnie na danym terenie. Dla tych przepisów są wymagane wyższe standardy jednoznaczności i określoności. W związku z tym postanowienia uchwały powinny być na tyle spójne, precyzyjne i czytelne, aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, a regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę.

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