



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 18 sierpnia 2015 r.

Poz. 2637

UCHWAŁA NR 178/G317/P/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 9 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 40 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.), art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6m ust. 1a i ust. 1b ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 1399 z późn. zm.)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr IX/56/15 Rady Miejskiej w Gniewie z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

orzeka nieważność:
- oświadczenia znajdującego się w dziale C – „OŚWIADCZENIE I PODPIS SKŁADAJĄCEGO DEKLARACJĘ” wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiącej załącznik do badanej uchwały o treści: „Oświadczam, że podane przeze mnie dane są zgodne z prawdą oraz odpowiedzialność przewidziana w kodeksie karnym skarbowym za zatajenie danych mających wpływ na ustalenie zobowiązania podatkowego lub jego wysokość, oraz podanie danych niezgodnych z prawdą jest mi znana.” oraz
- pouczenia znajdującego się w dziale C – „OŚWIADCZENIE I PODPIS SKŁADAJĄCEGO DEKLARACJĘ” wzoru deklaracji stanowiącej załącznik do badanej uchwały o treści: „Niedopełnienie obowiązku złożenia deklaracji powoduje sankcje określone w art. 54 ustawy z dnia 10 września 1999 roku Kodeks karny skarbowy (Dz.U. nr 83 poz. 930 z późn. zm.).”

UZASADNIENIE

W dniu 19 czerwca 2015r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr IX/56/15 z dnia 27 maja 2015 r. Rady Miejskiej w Gniewie w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaś w dniu 9 lipca 2015r. była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Rada Miejska w Gniewie podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Gniewie na podstawie § 1 określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zamieszczony w załączniku Nr 1 do badanej uchwały.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło, że jest ona dotknięta wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W części C deklaracji - OŚWIADCZENIE I PODPIS SKŁADAJĄCEGO DEKLARACJĘ, Rada Miejska w Gniewie zamieściła oświadczenie składającego deklarację o treści: „Oświadczam, że podane przeze mnie dane są zgodne z prawdą oraz odpowiedzialność przewidziana w kodeksie karnym skarbowym za zatajenie

danych mających wpływ na ustalenie zobowiązania podatkowego lub jego wysokość, oraz podanie danych niezgodnych z prawdą jest mi znana.” oraz pouczenie o treści: „Niedopełnienie obowiązku złożenia deklaracji powoduje sankcje określone w art. 54 ustawy z dnia 10 września 1999 roku Kodeks karny skarbowy (Dz.U. nr 83 poz. 930 z późn. zm.).”.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karno-skarbowej, jak również pouczenie o skutkach niedopełnienia obowiązku złożenia deklaracji, nie znajdują oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów – w szczególności art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy na składającego przedmiotową deklarację obowiązku podania danych pod groźbą odpowiedzialności karnej skarbowej.

Zgodnie z treścią przywołanego wyżej przepisu 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 art. 6m ust. 1a i 1b w/w ustawy, 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.

Stosownie zaś do postanowień 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. Natomiast art. 6m ust. 1b w/w ustawy określa, jakich danych może wymagać rada gminy określając wzór deklaracji. Są to: imię i nazwisko lub nazwa właściciela nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby, adres nieruchomości, dane stanowiące podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, numer telefonu właściciela nieruchomości, adres poczty elektronicznej właściciela nieruchomości, inne informacje niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego.

Kolegium Izby wskazuje, że cytowane wyżej oświadczenie oraz pouczenie nie stanowią ani „objaśnienia” dotyczącego sposobu wypełniania deklaracji, ani „pouczenia”, o których mowa w art. 6n ust. 1 w/w ustawy. Ponadto nie stanowią one „danych niezbędnych do określenia wysokości opłaty”, które mogą zostać uwzględnione we wzorze deklaracji na podstawie art. 6m ust. 1a ustawy.

Zdaniem Kolegium tut. Izby wynikające z powyższych regulacji ustawowe wyliczenie zagadnień przekazanych radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest wyczerpujące, a zatem nie jest możliwa wykładnia rozszerzająca powyższego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Powyższe oznacza, że w podejmowanym na podstawie powołanego przepisu akcie prawa miejscowego rada gminy nie może zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy - na podstawie upoważnień ustawowych. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli niezajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy.

Kolegium Izby podkreśla także, że jedynym pouczeniem, jakie może zostać zawarte we wzorze deklaracji, jest pouczenie o tym, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego (art. 6n ust. 1 pkt 1 w/w ustawy), brak jest zatem podstaw do ustalania innych pouczeń niż wymienione wprost w przepisie ustawy upoważniającej.

Zdaniem Kolegium jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań). Tymczasem przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewidują takiej możliwości. Ustawowego upoważnienia

dla organu stanowiącego nie można zaś domniemywać, żaden z przepisów przywołanych jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały, jak też innych obowiązujących w dacie jej podjęcia, nie zawierał upoważnienia do wymagania złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności wynikającej z art. 54 Kodeksu karnego skarbowego.

Z uwagi na powyższe, zdaniem Kolegium tut. Izby, w/w zapisy wzoru deklaracji wykraczają poza zakres upoważnienia do podjęcia badanej uchwały, co stanowi istotne naruszenie w/w przepisów, w tym w szczególności art. 6n ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podobne stanowisko wyrażone zostało w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 181/15), w którym Sąd stwierdził, że: „normy zawarte w art. 6n ust. 1-2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie stwarzają jakichkolwiek podstaw do wprowadzenia do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, klauzuli, zgodnie z którą podmiot podpisujący deklarację oświadczałby, że jest świadomy odpowiedzialności karnej za podanie danych niezgodnych ze stanem faktycznym. Kwestionowana klauzula nie stanowi bowiem objaśnienia dotyczącego sposobu wypełnienia deklaracji. Podkreślić należy, że warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest wskazanie na przepis rangi ustawowej, który przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Innymi słowy, jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymagany oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty, rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru deklaracji, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań). Takiego rygoru ustawodawca nie wskazał w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Odnośnie zaś zamieszczenia w deklaracji innych pouczeń należy mieć na uwadze, że upoważnienie ustawowe dopuszcza tylko jedno, a mianowicie że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Wprowadzenie do deklaracji kwestionowanego oświadczenia oznacza zatem przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy.”

Stanowisko o braku podstaw do ujmowania we wzorach deklaracji oświadczeń o znajomości przepisów dotyczących odpowiedzialności karno-skarbowej potwierdzone zostało także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 6 marca 2014r. (sygn. akt II SA/Rz 860/13), w którym Sąd uznając konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie zdania "Oświadczam, że są mi znane przepisy ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r., poz. 186 z późn. zm.) o odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością", uznał, że: „Ustawowe wyliczenie zagadnień przekazanych radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji jest wyczerpujące, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione, co oznacza, iż w podejmowanym, na podstawie cytowanych przepisów, akcie prawa miejscowego nie można zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść tych przepisów. (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007r., sygn. akt II SA/Rz 59/07).”

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustalenie w załączniku Nr 1 do badanej uchwały obowiązku złożenia oświadczenia o znajomości przepisów Kodeksu karnego skarbowego w zakresie odpowiedzialności za zatajenie danych mających wpływ na ustalenie zobowiązania podatkowego lub jego wysokość, jak również pouczenia o cytowanej wyżej treści, wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości uchwały ustalającej wzór deklaracji i stanowi istotne naruszenie przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 oraz art. 6m ust. 1a i ust.1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

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

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner - Iwanicka