

Uchwała Nr 52/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 27 marca 2018 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec części uchwały Rady Gminy Dzwola.

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIX/216/2018 Rady Gminy Dzwola z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, w części obejmującej:

- 1) § 2 uchwały, część H załącznika nr 1 do uchwały "Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi", załącznik nr 2 do uchwały "Oświadczenie" i załącznik nr 3 do uchwały "Wykaz osób zamieszkujących nieruchomość, potwierdzających poz. 37 deklaracji DO-1" - z powodu istotnego naruszenia art. 6n ust. 2 w związku z art. 6n ust. 1 pkt 1 i z art. 6m ust. 1a i 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 z późn. zm.), a także w związku z art. 306d § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201 z późn. zm.);
- 2) § 5 uchwały - z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523).

UZASADNIENIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie (Kolegium RIO), po zbadaniu doręczonej 23 marca 2018 r. uchwały Rady Gminy Dzwola, o której mowa w sentencji, stwierdziło, że została ona podjęta w części z istotnym naruszeniem prawa.

Ocenianą uchwałą Rada Gminy określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właściciela nieruchomości. W § 2

uchwały, części H załącznika nr 1 oraz w załącznikach nr 2 i 3 do uchwały, określono dokumenty, które w ocenie Kolegium RIO, nie potwierdzają danych zawartych w deklaracji, co stanowi istotne naruszenie art. 6n ust. 2 w związku z art. 6n ust. 1 pkt 1 i z art. 6m ust. 1a i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Natomiast w § 5 określono nieprawidłowy termin wejścia w życie tej uchwały, co stoi w istotnej sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W § 2 uchwały Rada Gminy Dzwola określiła wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W punkcie 1 tego paragrafu wprowadzono obowiązek składania zaświadczenia ze szkół, uczelni, internatów, instytucji potwierdzających czasowe w nich zamieszkiwanie osób zainteresowanych lub inne dokumenty potwierdzające czasowe zamieszkanie poza miejscem zameldowania. Zaświadczenie takie nie potwierdza danych wykazanych w deklaracji, ponieważ dotyczy osób, których ilość nie jest wpisywana do deklaracji i nie wpływa na wysokość opłaty.

W punkcie 2 przewidziano składanie aktu zgonu lub oświadczenia potwierdzającego zgon. Dokumenty te mogą potwierdzać jedynie dane wykazywane w nowej deklaracji, gdy następuje zmniejszenie ilości osób wykazanych w pierwotnej deklaracji z powodu zgonu, nie będą zaś miały zastosowania do deklaracji (pierwszej). Jednakże żądanie ich przez organ stanowiący od właścicieli nieruchomości jest tak samo nieuzasadnione jak żądanie zaświadczeń lub oświadczeń od podatników przez organ podatkowy co do faktów temu organowi znanych lub możliwych do ustalenia na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, czego zakazuje art. 306d § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z art. 6 ust. 2 i art. 8 pkt 26 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2017 r., poz. 657 z późn. zm.) wójt gminy prowadzi rejestr mieszkańców, w którym gromadzi dane dotyczące m.in. daty zgonu albo daty znalezienia zwłok, numeru aktu zgonu i oznaczenia urzędu stanu cywilnego, w którym ten akt został sporządzony. Organem właściwym do przyjęcia i sprawdzenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami jak i do prowadzenia powyższego rejestru jest ten sam organ - wójt gminy. Oznacza to, w świetle przytoczonego powyżej przepisu Ordynacji podatkowej, że żądanie składania wójtowi kopii aktu zgonu lub oświadczenia potwierdzającego zgon mieszkańca jest nieuprawnione.

W punkcie 3 określono obowiązek składania dokumentów potwierdzających, że mieszkaniec jest objęty opłatą za odbiór odpadów komunalnych w innej gminie. Jednakże jeżeli mieszkaniec jest objęty opłatą w innej gminie, to w deklaracji o wysokości opłaty składanej do wójta gminy Dzwola nie będzie wykazany i powyższy dokument nie będzie potwierdzał ilości osób wykazanych w deklaracji tylko ilość osób, których w tej deklaracji nie ujęto.

W punkcie 4 przewidziano składanie oświadczenia o niepowstawaniu odpadów oraz niezamieszkiwaniu mieszkańców, zgodnie ze wzorem zawartym w załączniku nr 2 do

uchwały. Niepowstawanie odpadów powoduje brak opłaty jedynie na nieruchomościach niezamieszkałych, podczas gdy z treści deklaracji załączonej do przedmiotowej uchwały, nie wynika aby dotyczyła ona takich nieruchomości. Niepowstawanie odpadów na nieruchomościach zamieszkałych, których dotyczy deklaracja, nie ma żadnego wpływu na wysokość opłaty, a więc nie potwierdza danych podanych w takiej deklaracji. Natomiast w przypadku niezamieszkiwania mieszkańców na danej nieruchomości, która do tego celu może być przeznaczona - nie należy składać żadnej deklaracji (składa się ją w terminie 14 dni od zamieszkania pierwszego mieszkańca), a w przypadku wyprowadzenia się wszystkich dotychczas zamieszkujących ją mieszkańców należy złożyć nową deklarację ("zerową"). Po co zatem składać odrębne oświadczenie o fakcie, który jest podawany w nowej deklaracji; takie oświadczenie nie potwierdza deklaracji tylko ją powiela.

Punkt 5 przewiduje natomiast składanie wykazu osób zamieszkujących, zgodnie z załącznikiem nr 3 do uchwały. W wykazie tym należy podawać imię i nazwisko osób zamieszkujących. Stanowi to nieuprawnione przetwarzanie danych osobowych mieszkańców. Przepis art. 6m ust. 1b pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje, że rada gminy określając wzór deklaracji może wymagać podania jedynie imienia i nazwiska lub nazwy właściciela nieruchomości oraz adres jego miejsca zamieszkania lub siedziby - nie dotyczy to osób zamieszkałych na nieruchomości nie będących właścicielami. Danymi wpływającymi na wysokość opłaty nie są imiona i nazwiska mieszkańców nieruchomości tylko ich liczba.

Dodatkowo, zdaniem Kolegium RIO, wszystkie określone w § 2 dokumenty, mają wspólną cechę polegającą na tym, że dotyczą potwierdzenia poprawności wypełnienia deklaracji, a nie potwierdzenia danych podanych w deklaracji. Podczas gdy poprawność sporządzenia deklaracji powinna być weryfikowana przez organ podatkowy w ramach czynności sprawdzających określonych w dziale V Ordynacji podatkowej. Uchwała w sprawie określenia wzoru deklaracji nie może określać dokumentów ani kryteriów służących weryfikacji deklaracji.

Zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy określa - w drodze uchwały - wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości 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. Według art. 6m ust. 1a ustawy deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. 1b. 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.

Na mocy art. 6n ust. 2 rada gminy w tej uchwale może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Żaden z dokumentów, określonych w § 2 uchwały Rady Gminy Dzwola, nie dotyczy potwierdzenia danych zawartych w deklaracji, a ich wymaganie od podatników nie znajduje oparcia w przepisach art. 6n ust. 1 pkt 1 i art. 6m ust. 1a i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wyznaczających zakres przedmiotowy uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami.

W związku z tym że część H deklaracji, zawierająca katalog dokumentów załączanych do deklaracji, które należy zakreślić w razie ich dołączenia oraz załącznik nr 2 do uchwały "Oświadczenie" i załącznik nr 3 do uchwały "Wykaz osób zamieszkujących nieruchomość, potwierdzających poz. 37 deklaracji DO-1" są konsekwencją § 2 uchwały i dotyczą także dokumentów niepotwierdzających danych ujętych w deklaracji - wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tych regulacji należy uznać za zasadne.

W § 5 Rada Gminy Dzwola postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 kwietnia 2018 r. Zapis taki jest wewnętrznie sprzeczny i narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Przedmiotowa uchwała została podjęta w dniu 19 marca 2018 r., co powoduje że nawet pomiędzy datą jej uchwalenia a datą rozpoczęcia obowiązywania (1 kwietnia 2018 r.) nie ma 14., tylko 12. dni. Tym bardziej ustawowe *vacatio legis* nie będzie spełnione pomiędzy datą ogłoszenia, która nastąpi w terminie późniejszym niż termin podjęcia, a datą 1 kwietnia 2018 r. Niewątpliwie w tym przypadku mamy do czynienia ze skróceniem ustawowo przewidzianego terminu biegnącego od ogłoszenia do wejścia w życie. Należy też stwierdzić, że pojęcie terminu "wejścia w życie" i "mocy obowiązującej" są pojęciami tożsamymi i musi to być ta sama data. Opublikowanie uchwały w terminie po 19 marca 2018 r. spowoduje że wejdzie ona w życie po 1 kwietnia 2018 r., a więc zapis uchwały wprowadza ją w życie z mocą wsteczną od 1 kwietnia 2018 r. Działanie takie nie jest nieuprawnione, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane

w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Wprawdzie według art. 5 ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w ocenie Kolegium RIO, nie zachodzą przesłanki do nadania mocy wstecznej nadzorowanej uchwale.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, wszczęcie postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Dzwola z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, określonej w sentencji, należy uznać za zasadne.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie informuje, że w toku postępowania nadzorczego Rada Gminy Dzwola, w terminie do 9 kwietnia 2018 r., może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienie, bądź dodatkowe informacje, mające istotne znaczenie dla sprawy, może też – uznając przytoczone wyżej racje prawne – dostosować kwestionowaną uchwałę do przepisów prawa.

10 kwietnia 2018 r., o godz. 9:50 w siedzibie RIO w Lublinie, w sali posiedzeń Kolegium RIO, odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Dzwola. Upoważniony przedstawiciel Gminy ma prawo uczestniczenia w tym posiedzeniu i przedstawienia stanowiska w tej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Dzwola,
2. Wójt Gminy Dzwola.