

**Uchwała Nr 16.169.2016**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Warszawie**  
**z dnia 19 lipca 2016 roku**

**w sprawie: orzeczenia nieważności Uchwały Nr XX.250.2016 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości**

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** uchwala, co następuje:

**§ 1**

Orzeka o nieważności Uchwały Nr XX.250.2016 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości z powodu istotnego naruszenia prawa, tj.:

1. 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 2015 r., poz. 971 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 2016 r. poz. 113 z późn. zm.) zawartymi w załączniku nr 2, część B lp. B.1.1. do 1.4.;

2. art. 6 n ust. 1 pkt 1 w związku z: art. 6m ust. 1 pkt. 1a oraz art. 6k ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 250) oraz art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613)

**§ 2**

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

## Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2016 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr XX.250.2016 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości.

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 ust. 1 i 2 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 § 3 ust. 2 i 3 oraz 4 badanej Uchwały Rada uchwaliła zapisy regulujące warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej w następujący sposób:

*„2. Deklarację właściciel nieruchomości może złożyć w formie elektronicznej za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu Gminy Nadarzyn.*

*3. Deklaracja przesłana w formie elektronicznej musi być opatrzona za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu w rozumieniu ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. Nr. 130, poz. 1450 ze zm.) lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2014 r. poz. 1114 z póź. zm.).*

*4. Format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między danymi w deklaracji określa załącznik nr 3 do niniejszej uchwały”.*

3. W załącznikach nr 1 i nr 2 do Uchwały w poz. B 8 uchwalono wymóg uzasadnienia konieczności złożenia deklaracji korygującej, przyczyn zmiany deklaracji.

4. W pozycji G dotyczącej sposobu obliczenia opłaty ustalono następujące rubryki konieczne do obliczenia opłaty:

<b>G. OPLATA ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI</b>		
Stawka opłaty określona w uchwale Rady Gminy Nadarzyn w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania wysokości tej opłaty		35.
Liczba osób zamieszkujących nieruchomość wskazaną w części C		36.
Odpady komunalne gromadzone są w sposób	37 <input type="checkbox"/> selektywny	38. <input type="checkbox"/> nieselektywny
Miesięczna kwota opłaty ( stawkę opłaty wykazaną w poz. 35 należy pomnożyć przez liczbę osób wykazaną w poz. 36.		39.....zł/miesiąc

5. W pozycji G.1. uchwalono możliwość uwzględnienia zwolnień w obliczeniu opłaty :

<b>G.1. DANE DOTYCZĄCE CZĘŚCIOWEGO ZWOLNIENIA Z OPLATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI, O KTÓRYM MOWA W UCHWALE RADY GMINY NADARZYN W SPRAWIE ZWOLNIENIA W CZĘŚCI Z OPLATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI</b>	
Liczba osób uprawnionych do zwolnień	40.
Kwota zwolnienia określona w uchwale Rady Gminy Nadarzyn w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Nadarzyn	41.
Wysokość miesięcznego zwolnienia (liczbę osób wykazaną w poz. 40 należy pomnożyć przez kwotę zwolnienia wykazaną w poz. 41)	42.
Wysokość miesięcznej opłaty po odliczeniu częściowego zwolnienia (miesięczną kwotę opłaty wykazaną w poz. 39 należy pomniejszyć o wysokość miesięcznego zwolnienia wykazaną w poz. 42)	43. .....zł/miesięcznie

Kolegium zauważa, że przesłana w dniu 29 czerwca 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr XX.250.2016 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości nie zawiera załącznika nr 3 wymienionego w § 3 ust. 4 jej treści.

Wobec braku wyjaśnienia przyczyn tego przez Gminę oraz faktu, że na posiedzenie Kolegium w wyznaczonym dniu nie stawił się przedstawiciel Rady, mając natomiast na uwadze prawidłowość terminu przedłożenia badanego dokumentu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uznało Uchwałę za przedłożoną prawidłowo i poddało ją badaniu.

**Ad. 2.** Rada Gminy Nadarzyn nie określiła formatu elektronicznej 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. poz. 971);
- 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. 16a 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 w/w 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 Rada Gminy Nadarzyn 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. 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.

**Ad. 3.** Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie stoi na stanowisku, że Rada Gminy Nadarzyn uchwalając wymóg uzasadnienia dokonania korekty deklaracji wykroczyła poza delegację wynikającą z przepisu 6n 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 brzmienia art. 81 § 2 tejże ustawy.

W wyniku zmiany w/w przepisu podatnik składając korektę nie ma obowiązku jej uzasadniania.

Zauważyć ponadto należy, 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**. Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione.

Jak uzasadnił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wydanym w dniu 17 września 2013 r. wyroku (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...”

**Ad. 4 i 5.** Uchwałą NR XX.249.2016 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 22 czerwca 2016 r. dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustaliła stawkę tejsze opłaty w następujący sposób:

*„§ 3. 1. Ustala się następujące stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy:*

*1) od jednego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość:*

*a) 9,00 zł/osobę miesięcznie, jeśli odpady są w sposób selektywny zbierane i odbierane;*

*b) 4,50 zł miesięcznie od każdej osoby, powyżej piątej, zamieszkującej nieruchomość, jeśli odpady są w sposób selektywny zbierane i odbierane;*

*c) 19,00 zł/osobę miesięcznie, jeśli odpady nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny”.*

Kolegium zauważa, że w części G deklaracji, przeznaczonej do obliczenia kwoty opłaty przy zastosowaniu wybranej stawki nie przewidziano miejsca na stawkę niższą, która przysługuje „od każdej osoby, powyżej piątej, zamieszkującą nieruchomość jeśli odpady są w sposób selektywny zbierane i odbierane”, co uniemożliwia właścicielom nieruchomości prawidłowe obliczenie wysokości kwoty opłaty.

Ponadto w części G.1. zamieszczono rubryki przewidziane dla częściowego zwolnienia z opłaty, podczas gdy rada nie wyraziła takiej woli poprzez podjęcie uchwały na podstawie art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepisy art. 6 n ust. 1 w związku z art. 6m ust. 1 pkt. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowią, iż rada gminy uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty oraz ułatwienia składania deklaracji, określi wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, **zawierający jedynie dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.** Brak któregośkolwiek elementu, bądź zawieranie wymogu wypełniania rubryk dotyczących danych niezwiązanych z prawidłowym obliczeniem opłaty, zdaniem organu nadzoru w sposób istotny narusza przepisy art. art. 6 n ust. 1 w związku z art. 6m ust. 1 pkt. 1a oraz art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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

**Przewodniczący  
Posiedzenia Kolegium**

**Jan Rudowski**