

Uchwała Nr 5/256/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 28 lutego 2020 r.

Na podstawie 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

załącznika do uchwały Nr XIII/108/2020 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie: wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, terminu i miejsca składania deklaracji, w części obejmującej:

- część E;

- w Objasnieniach pkt 2 i 3;

z powodu sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn.zm.), przywołanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 23 stycznia 2020 r., Rada Miejska w Pyzdrach powołując się na art. 6n, ust. 1 i ust 2 w związku z art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, termin i miejsce składania deklaracji.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XIII/108/2020 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie: wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, terminu i miejsca składania deklaracji, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 lutego 2020 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do postanowień wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych

ustawami do kompetencji rady gminy, w tym podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach (pkt 8).

Przepisem kompetencyjnym dla Rady Miejskiej w Pyzdrach do podjęcia uchwały w przedmiocie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W myśl przepisu art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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, informacje wskazane w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.) 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.

Stosownie do przepisu 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 ustawy określa fakultatywny zakres danych, których podania można wymagać we wzorze deklaracji. Zgodnie ze wspomnianym przepisem: *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,
- 7) informacje dotyczące posiadania kompostownika przydomowego i kompostowania w nim bioodpadów stanowiących odpady komunalne.

W dniu 23 stycznia 2020 r. Rada Miejska w Pyzdrach podjęła m.in. uchwały:

- Nr XIII/107/2020 sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty (w uchwale Rada określiła m.in. stawkę opłaty od 1 mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość w wysokości 20 zł miesięcznie,

stawkę opłaty podwyższonej w wysokości 40 zł - w przypadku gdy właściciel nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, a także zwolnienie z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym w wysokości 2,00 zł miesięcznie od mieszkańca);

- Nr XIII/108/2020 w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, terminu i miejsca składania deklaracji.

Rada Miejska w Pyzdrach ustalając w uchwale Nr XIII/108/2020 z dnia 23 stycznia 2020 r. wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wprowadziła we wzorze deklaracji, stanowiącym załącznik do przedmiotowej uchwały, w części E "Oświadczenie" oświadczenie o treści „Oświadczam, że na terenie nieruchomości wskazanej w części D niniejszej deklaracji odpady będą gromadzone i odbierane w sposób selektywny”.

Należy podkreślić, że ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579) nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw). W związku z powyższym brak jest podstaw prawnych do żądania ww. oświadczenia.

W przypadku niewypełnienia obowiązku selektywnej zbiórki odpadów organ wykonawczy gminy zobowiązany jest określić w drodze decyzji wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stosując stawki opłaty podwyższonej, ustalone przez radę (art. 6ka ust. 3 ustawy).

W części F wzoru deklaracji zatytułowanej „Dotyczy tylko właścicieli zamieszkałych nieruchomości” zawarto zapis w pkt 3 o treści: "*Deklaruję kompostować bioodpady w kompostowniku na działce nr ... na której znajduje się budynek mieszkalny jednorodzinny: tak ..., nie .... (zaznaczyć właściwy kwadrat)*" zatem jest możliwość zaznaczenia informacji, czy nieruchomość (wcześniej wskazana) wyposażona jest w kompostownik.

Wzór deklaracji nie przewiduje jednak możliwości zadeklarowania przez właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi opłaty z uwzględnieniem obligatoryjnego częściowego zwolnienia z tytułu kompostowania bioodpadów w kompostowniku przydomowym, wynikającego z przepisu art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rada Miejska w Pyzdrach ustaliła przedmiotowe zwolnienie w postanowieniu § 4 uchwały Nr XII/107/2020, zatem wzór deklaracji powinien umożliwić obliczenie opłaty z zastosowaniem takiego zwolnienia.

W części "Objaśnienia" wzoru deklaracji Rada żąda m.in. w pkt 2 i 3:

2) *W przypadku nie złożenia deklaracji będą miały zastosowanie przepisy art. 54 oraz 56 Kodeksu Karno-skarbowego oraz art. 262 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa.*

3) *Odpady komunalne należy gromadzić w workach, pojemnikach, kontenerach o minimalnej pojemności uwzględniając następujące normy: - dla budynków mieszkalnych 24l na mieszkańca jednak co najmniej jeden pojemnik 120 l na każdą nieruchomość, odpady segregowane można gromadzić w workach o pojemności co najmniej 60l.*

Kolegium Izby wskazuje, że brak podstaw prawnych do zamieszczenia w objaśnieniach ww. postanowień (zawartych w cytowanych wcześniej pkt 2 i 3), gdyż stosownie do cytowanego

wcześniej przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, objaśnienia mają dotyczyć sposobu wypełnienia deklaracji.

Stosownie do wymienionego w pkt 2 objaśnień przepisu art. 262 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.), karą porządkową w określonych okolicznościach mogą zostać ukarani: strona, pełnomocnik strony, świadek lub biegły. Natomiast z przepisów art. 54 oraz art. 56 ustawy z dnia 10.09.1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2020 r. poz. 19) wynika, że na podatnika uchylającego się od opodatkowania lub podającego nieprawdę (...) może zostać nałożona kara grzywny w określonej wysokości. Jednakże stosownie do art. 53 § 26 ustawy Kodeks karny skarbowy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie jest należnością publicznoprawną, o której mowa w wymienionej ustawie. Zgodnie ze wspomnianym przepisem, publicznoprawną należnością samorządową jest podatek – stanowiący dochód jednostki samorządu terytorialnego lub należność z tytułu rozliczenia udzielonej dotacji lub subwencji.

Mając na uwadze powyższe, na właściciela (w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), nie została nałożona odpowiedzialność karno-skarbowa za złożenie deklaracji. Zatem brak jest podstaw prawnych do zamieszczenia powyższych zapisów w objaśnieniach zamieszczonych we wzorze deklaracji. Dodatkowo należy wskazać, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach reguluje sprawę niezłożenia deklaracji w art. 6o w następujący sposób:

- 1. W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody, a w przypadku ich braku - uzasadnione szacunki, w tym w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze.*
- 2. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości określonej w decyzji, o której mowa w ust. 1, obowiązuje do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym następuje zmiana danych niezbędnych do określenia wysokości tej opłaty.*
- 3. Po doręczeniu decyzji, o której mowa w ust. 1, złożenie deklaracji nie jest dopuszczalne, jeżeli nie następuje zmiana danych niezbędnych do określenia wysokości tej opłaty, w tym stawki opłaty.*
- 4. Właściciel nieruchomości wobec którego została wydana decyzja, o której mowa w ust. 1, w przypadku zmiany danych jest obowiązany do złożenia deklaracji, dotyczy to również przypadku zmiany stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

Natomiast zawarta w pkt 3 objaśnień informacja dotycząca w jakich pojemnikach należy gromadzić odpady komunalne winna zostać zamieszczona w Regulaminie podjętym na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stosownie do wspomnianego przepisu: *Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Z dalszej części tego przepisu wynika m.in., że Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.*

Zatem również w tym przypadku brak jest podstaw do zamieszczenia powyższych zapisów w objaśnieniach zamieszczonych we wzorze deklaracji

Kolegium Izby wskazuje, iż uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Op 37/09, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08 dostępny na stronach internetowych NSA).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.