

Uchwała Nr 20/1308/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 11 sierpnia 2021 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 2021 r. poz. 1372) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXIV/358/2021 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 21 lipca 2021 r. w sprawie określenia wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 26 lipca 2021 r. Rada Miejska w Murowanej Goślinie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6m ust. 1 i 2 oraz art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określiła wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami oraz warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks 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 przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 11 sierpnia 2021 r.

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

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Takim aktem jest badana uchwała, która została podjęta na podstawie przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888) stanowiącego, iż 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, 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.

Realizując powyższe Rada w uchwale określiła wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, termin złożenia deklaracji oraz określiła warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Do uchwały zostały załączone wzory deklaracji i tak:

- Załącznik nr 1 pn. „DEKLARACJA O WYSOKOŚCI OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI Z TERENU NIERUCHOMOŚCI ZAMIESZKANYCH”,
- Załącznik nr 2 pn. „DEKLARACJA O WYSOKOŚCI OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI Z TERENU NIERUCHOMOŚCI NIEZAMIESZKANYCH”;
- Załącznik nr 3 pn. „DEKLARACJA O WYSOKOŚCI OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI DLA WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI, KTÓRE W CZĘŚCI STANOWIĄ NIERUCHOMOŚĆ NA KTÓREJ ZAMIESZKUJĄ MIESZKAŃCY, I W CZĘŚCI NIERUCHOMOŚĆ, NA KTÓREJ NIE ZAMIESZKUJĄ MIESZKAŃCY, A POWSTAJĄ ODPADY KOMUNALNE– NIERUCHOMOŚCI MIESZANE”,
- Załącznik nr 4 pn. „DEKLARACJA O WYSOKOŚCI OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI Z NIERUCHOMOŚCI NA KTÓRYCH ZNAJDUJĄ SIĘ DOMKI LETNISKOWE, LUB INNE NIERUCHOMOŚCI WYKORZYSTYWANE NA CELE REKREACYJNO-WYPOCZYNKOWE”.

Dokonując badania przedmiotowych załączników do uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, że występują w nich liczne nieprawidłowości stanowiące naruszenie prawa, nieprawidłowe objaśnienia oraz błędy redakcyjne.

I tak, w załączniku nr 1 w poz E "Obliczanie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zamieszczono w poz. E.3 "Ulga dla rodzin wielodzietnych (KARTA DUŻEJ RODZINY) wymóg podania „Nr Karty Dużej Rodziny”.

Na mocy art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rady gmin uprawnione zostały do wprowadzania zwolnień (w całości lub w części) z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawnionej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, z późn. zm.) lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1348, z późn. zm.).

Obowiązujące przepisy prawa nie uzależniają wprowadzenia zwolnienia od posiadania przez rodziny wielodzietne „Karty Dużej Rodziny”, ani też nie uprawniają organów stanowiących gmin do wprowadzania takich warunków w podejmowanych przez nich uchwałach dot. zwolnień i w konsekwencji stanowi to naruszenie ww. przepisu.

Dalsza analiza deklaracji wykazała że poz. E.1 zatytułowano "Oświadczam, że nieruchomość wskazana w dziale D.2. jest zabudowana budynkiem mieszkaniowym jednorodzinnym, na której kompostuje bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostownik przydomowym" oraz w poz. E.3 zamieszczono objaśnienie o treści: „Zwolnieniem objęte są rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie o Karcie Dużej Rodziny, zamieszkujące na nieruchomości wskazanej w części D2 deklaracji, ...”

Powyższe odesłanie do poz. D.2 w deklaracji jest nieadekwatne, gdyż zgodnie z zamieszczonym objaśnieniem w tej pozycji należy podać adres nieruchomości „jeżeli adres

nieruchomości, której dotyczy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest inny niż adres siedziby/zamieszkania składającego deklarację").

Ponadto w poz E.4 w części ustalającej wysokość miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi podano, że wysokość ta obliczona ma być jako „(iloczyn stawki opłaty na jednego mieszkańca i liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość). Powyższe oznacza, iż deklaracja uniemożliwia podanie zadeklarowanej opłaty za gospodarowanie odpadami z uwzględnieniem ustalonych przez Radę zwolnień. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W załączniku nr 2 pn. „DEKLARACJA O WYSOKOŚCI OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI Z TERENU NIERUCHOMOŚCI NIEZAMIESZKANYCH” w części D "Dane identyfikacyjne składającego deklarację" zamieszczono pozycje: Pełna nazwa, adres e-mail, nr telefonu i NIP, a w części D.1 podać należy adres siedziby składającego deklarację. Powyższe zapisy świadczą, iż deklarację ta jest skierowana wyłącznie do podmiotów niebędących osobami fizycznymi i posiadającymi NIP. Ponieważ Rada nie ustanowiła odrębnej deklaracji dla osób fizycznych powyższa regulacja uniemożliwia w konsekwencji złożenie deklaracji i uiszczenie opłaty przez osoby fizyczne. Powyższe oznacza, że Rada nie wypełniła wymogu określonego w art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium wskazuje także, iż w objaśnieniach, w części wstępnej deklaracji jako "Składający" zamieszczono postanowienie, iż formularz przeznaczony jest dla przedmiotu opłaty tj. nieruchomości, a winno być dla podmiotu tj. dla właściciela nieruchomości.

W załączniku nr 3 pn. „DEKLARACJA O WYSOKOŚCI OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI DLA WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI, KTÓRE W CZĘŚCI STANOWIĄ NIERUCHOMOŚĆ NA KTÓREJ ZAMIESZKUJĄ MIESZKAŃCY, I W CZĘŚCI NIERUCHOMOŚĆ, NA KTÓREJ NIE ZAMIESZKUJĄ MIESZKAŃCY, A POWSTAJĄ ODPADY KOMUNALNE– NIERUCHOMOŚCI MIESZANE” stwierdzono następujące naruszenia prawa.

W objaśnieniach części wstępnej deklaracji wskazano, iż deklaracja winna być złożona „W terminie 14 dni od dnia powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych, a w przypadku zmiany danych będących podstawą do ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie do dnia 10 miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana.”

Zgodnie z art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych. Natomiast w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana (art. 6m ust. 2 ustawy). Należy również wskazać, że z treści przepisu art. 6m ust. 5 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, iż właściciel nieruchomości jest uprawniony do złożenia nowej deklaracji zmniejszającej wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w związku ze śmiercią mieszkańca w terminie do 6 miesięcy od dnia tego zdarzenia. Zatem podany w części wstępnej deklaracji termin składania deklaracji jest sprzeczny z wyżej powołanymi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W części D "Dane identyfikacyjne składającego deklarację" zamieszczono pozycje - Pełna nazwa, adres e-mail, nr telefonu i NIP, a w poz. D.1 podać należy adres siedziby składającego

deklaracje. Powyższe zapisy świadczą, iż deklaracja ta jest skierowana wyłącznie dla podmiotów niebędących osobami fizycznymi i posiadającymi NIP. Ponieważ Rada, podobnie jak w odniesieniu do załącznika nr 2, nie ustanowiła odrębnej deklaracji dla osób fizycznych powyższa regulacja w swojej konsekwencji uniemożliwia złożenie deklaracji i uiszczenie opłaty przez osoby fizyczne. Powyższe oznacza, że rada nie wypełniła wymogu określonego w art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W części E "Obliczanie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi" zamieszczono wymóg podania w poz. E.3 "Ulga dla rodzin wielodzietnych (KARTA DUŻEJ RODZINY) „Nr Karty Dużej Rodziny”.

Na mocy art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rady gmin uprawnione zostały do wprowadzania zwolnień (w całości lub w części) z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawnionej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy o pomocy społecznej lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie o Karcie Dużej Rodziny.

Obowiązujące przepisy prawa nie uzależniają wprowadzenia zwolnienia od posiadania przez rodziny wielodzietne „Karty Dużej Rodziny”, ani też nie uprawniają organów stanowiących gmin do wprowadzania takich warunków w podejmowanych przez nich uchwałach dot. zwolnień. Powyższa regulacja stanowi naruszenie ww. przepisu.

Dalsza analiza deklaracji wykazała, że poz. E.1 zatytułowano "Oświadczam, że nieruchomość wskazana w dziale D.2. jest zabudowana budynkiem mieszkaniowym jednorodinnym, na której kompostuje bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostownik przydomowym" oraz w poz. E.3 zamieszczono objaśnienie o treści: „Zwolnieniem objęte są rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie o Karcie Dużej Rodziny, zamieszkujące na nieruchomości wskazanej w części D2 deklaracji, ...”.

Powyższe odesłanie do poz. D.2 w deklaracji jest nieadekwatne, gdyż zgodnie z zamieszczonym objaśnieniem w tej pozycji należy podać adres nieruchomości „jeżeli adres nieruchomości, której dotyczy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest inny niż adres siedziby/zamieszkania składającego deklarację”.

W deklaracji w poz E.4 dot. części nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy podano objaśnienie, iż wysokość miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obliczona ma być jako „(iloczyn stawki opłaty na jednego mieszkańca i liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość). Powyższe oznacza, iż deklaracja uniemożliwia podanie zadeklarowanej opłaty za gospodarowanie odpadami z uwzględnieniem ustalonych przez Radę zwolnień. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Deklaracja uniemożliwia także podanie przez właściciela kwoty opłaty za całą nieruchomość (zamieszkałą i niezamieszkałą) gdyż nie przewidziano jej deklaracji. Przewidziano możliwość zadeklarowania miesięcznej opłaty za część nieruchomości zamieszkaanej (poz. E.4) i odrębnie dla części nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne (poz. E.4).

W myśl przepisu art. 6m ust. 1a ustawy deklaracja winna zawierać dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z kolei w art. 6m ust. 1b ustawy przyzwolono Radzie, aby określając wzór deklaracji postawiła wymóg podawania przez składających deklarację określonych tym przepisem danych. Brak możliwości podania poprawnej wysokości opłaty stanowi naruszenie ww. przepisów.

Ponadto Kolegium wskazuje, że pod objaśnieniem do poz E.3 zamieszczono ponownie poz. E.3 "Ulga dla rodzin wielodzietnych (Karta Dużej Rodziny)".

W załączniku nr 4 pn. „DEKLARACJA O WYSOKOŚCI OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI Z NIERUCHOMOŚCI NA KTÓRYCH ZNAJDUJĄ SIĘ DOMKI LETNISKOWE, LUB INNE NIERUCHOMOŚCI WYKORZYSTYWANE NA CELE REKREACYJNO-WYPOCZYNKOWE” stwierdzono następujące naruszenia prawa.

W objaśnieniach części wstępnej deklaracji wskazano, iż deklaracja winna być złożona „W terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca, a w przypadku zmiany danych będących podstawą do ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie do dnia 10 miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana. W związku ze śmiercią mieszkańca, w terminie do 6 miesięcy od tego zdarzenia”.

Stosownie do przepisu art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzanego na 1 osobę ogółem - za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

W myśl przepisu art. 6i ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje za rok bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości.

Analiza zacytowanych przepisów prowadzi do wniosku, iż opłata ryczałtowa za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalana jest dla nieruchomości, które nie są nieruchomościami mieszkalnymi, lecz nieruchomościami czasowo wykorzystywanymi na cele letniskowe lub rekreacyjno-wypoczynkowe.

W ocenie Kolegium Izby, wadliwe podanie informacji o terminie składania deklaracji dla właścicieli nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w której obowiązek złożenia deklaracji powiązано z zamieszkaniem na tej nieruchomości, narusza wymienione wyżej przepisy prawa w sposób istotny.

Z naruszeniem prawa w części wstępnej wskazano, że „Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy uiścić przelewem na wyodrębniony rachunek bankowy Gminy Murowana Goślina do 15 dnia każdego miesiąca z góry”.

Zgodnie z postanowieniem § 1 ust. 2 uchwały Nr XXXI/357/2021 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 21 lipca 2021 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi „Ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, uiszcza się jednorazowo, z góry w terminie do 30 czerwca każdego roku”.

Ustanowienie w deklaracji terminu płatności niezgodnie z postanowieniami ww. uchwały stanowi istotne naruszenie art. 6l ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W poz. D.2 "Adres nieruchomości, której dotyczy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi" zamieszczono objaśnienie o treści "(wypełnić jeżeli adres nieruchomości, której dotyczy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest inny niż adres siedziby/zamieszkania składającego deklarację)". Powyższe objaśnienie nie znajduje żadnego uzasadnienia merytorycznego gdyż opłata od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe nie

może dotyczyć nieruchomości, pod której adresem znajduje się siedziba firmy, lub która jest zamieszкана przez mieszkańca składającego deklarację. Deklaracja dotyczy tylko nieruchomości czasowo wykorzystywanych na cele letniskowe lub rekreacyjno-wypoczynkowe.

W części E "Obliczania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właściciela nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne - domek letniskowy" wskazano następujące pozycje do wypełnienia: kraj, województwo, powiat, gmina, miejscowość, ulica, nr domu/lokalu, nr działki ewidencyjnej i kod pocztowy. Powyższe dane nie mają żadnego związku z obliczaniem wysokości opłaty a stanowią powtórzenie danych adresowych określonych w poz. D.1 "Adres zamieszkania /siedziby składającego deklarację" w Murowanej Goślinie.

Mając na uwadze rodzaj stwierdzonych istotnych naruszeń prawa oraz ich liczbę 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 Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.