



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 września 2016 r.

Poz. 5303

UCHWAŁA NR 16/885/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 10 sierpnia 2016 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XVI/186/2016 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości w części obejmującej postanowienia § 2 ust. 4 uchwały oraz w zakresie następujących postanowień zawartych:

1) w załączniku nr 1 do uchwały:

- w części B. wyrażenie w brzmieniu „(przyczyna zaistnienia zmiany)”;
- część F. „CZY NA NIERUCHOMOŚCI ZNAJDUJE SIĘ KOMPOSTOWNIK? (zaznaczyć właściwy kwadrat)”
 - TAK
 - NIE
- część G. „SPOSÓB ZAGOSPODAROWANIA ŚCIEKÓW? (zaznaczyć właściwy kwadrat)”
 - Podłączenie do sieci kanalizacyjnej
 - zbiornik bezodpływowy
 - przydomowa oczyszczalnia ścieków
- w części H. pouczenie o treści „W przypadku nieruchomości wielorodzinnych należy do deklaracji dołączyć mapkę z zaznaczoną lokalizacją pojemników (dotyczy pojemników o pojemności większej lub równej 5m³)”,
- w części deklaracji dot. objaśnień: pkt. 8 „Dane do celów sprawozdawczych (pole niewymagane)”,

2) w załączniku nr 2 do uchwały:

- w części B. wyrażenie w brzmieniu „(przyczyna zaistnienia zmiany)”;
- część E.1 „PODSTAWA USTALENIA OPŁATY”

Prowadzę działalność gospodarczą, w ramach której:

1) jest zatrudnionych pracowników

2) w szkole uczy się uczniów/studentów

- 3) w żłobku/przedszkolu przebywa dzieci
- 4) lokal handlowy ma powierzchnię m²
- 5) lokal gastronomiczny posiada miejsc konsumpcyjnych
- 6) w szpitalu/internacie/hotelu/pensjonacie itp. znajduje się łóżek
- 7) znajduje się ogródków działkowych
- 8) na cmentarzu znajduje się grobów
- 9) przebywa interesantów
- 10) dla terenów targowych m² powierzchni handlowej

- część F. „CZY NA NIERUCHOMOŚCI ZNAJDUJE SIĘ KOMPOSTOWNIK? (zaznaczyć właściwy kwadrat)”

TAK

NIE

- część G. „SPOSÓB ZAGOSPODAROWANIA ŚCIEKÓW? (zaznaczyć właściwy kwadrat)”

podłączenie do sieci kanalizacyjnej

zbiornik bezodpływowy

przydomowa oczyszczalnia ścieków

- w części H. pouczenie o treści „W przypadku zadeklarowania pojemników o pojemności większej lub równej 5m³ oraz dzwonów należy do deklaracji dołączyć mapkę z zaznaczoną lokalizacją pojemników”,

- w części deklaracji dot. objaśnień: pkt. 9 „Dane do celów sprawozdawczych (pole niewymagane)”,

jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2016 r. poz. 250) przytoczonych w treści niniejszego uzasadnienia.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 27 lipca 2016 r. Rada Miejska w Pleszewie, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zdecydowała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Miasta i Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 10 sierpnia 2016 r.

Kolegium Izby wysłuchało wyjaśnień uczestniczącego w posiedzeniu przedstawiciela Miasta i Gminy w osobie Radcy Prawnego.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Rada Miejska w Pleszewie określiła wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy w załączniku nr 1 oraz składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy w załączniku Nr 2. Określiła również warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W myśl przepisu art. 6n ust. 1 pkt 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: 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 oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji.

W myśl przepisów 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 przywołano radzie aby określając wzór deklaracji postawiła wymóg podawania przez składających deklarację 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.

Stosownie do przepisu art. 6n ust. 2 ustawy rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Określając wzór deklaracji Rada Miejska w Pleszewie winna zatem działać w granicach określonych ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nie jest również właściwe stanowienie w zakresie unormowanym ustawą (chyba, że ustawa to przewiduje), a tym bardziej modyfikowanie zapisów ustawowych. Organy władzy publicznej obowiązane są działać w granicach i na podstawie prawa.

Rada Miejska w Pleszewie w § 2 ust. 4 badanej uchwały postanowiła: *Określa się wykaz dokumentów, które właściciel nieruchomości zobowiązany jest przedstawić na potwierdzenie danych zawartych w deklaracjach, o których mowa w § 1. Na potwierdzenie tych danych niezbędne jest przedstawienie min. jednego z wymienionych poniżej dokumentów:*

- 1) *dokument potwierdzający stałą nieobecność mieszkańca na terenie nieruchomości, wystawiony przez odpowiednie instytucje, w szczególności: internaty szkolne, wyższe uczelnie w przypadku studentów uczących się w systemie dziennym i zamieszkujących poza Gminą, zakłady pracy w przypadku delegacji dłuższych niż 1 miesiąc oraz dokument wystawiony przez placówki podobne,*
- 2) *oświadczenie o zamieszkiwaniu poza terenem Gminy Pleszew lub w innym niż miejsce zameldowania lokalu na terenie Gminy Pleszew ze wskazaniem miejsca zamieszkania, poświadczone przez właściciela nieruchomości, na której obecnie zamieszkuje.*

Na podstawie art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie opłatami komunalnymi. Kolegium wskazuje, że obowiązki, które gmina może nałożyć na osoby zobowiązane do złożenia deklaracji oraz wykaz dokumentów, na podstawie art. 6n ust. 2 ww. ustawy muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu i nie mogą pozostawać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) w art. 47 zapewnia prawo do prywatności. Jego konsekwencje widoczne są w art. 51 Konstytucji, który wprawdzie może zobowiązywać jednostkę do ujawnienia informacji dotyczącej jej osoby, ale obowiązek taki może nałożyć tylko ustawa. Tak więc tylko ustawodawca został uprawniony do nakładania obowiązku ujawniania przez obywatela tego rodzaju informacji. Musi to być uzasadnione interesem publicznym dla celów statystycznych, gospodarczych itp. Ten sam przepis ogranicza pozyskiwanie informacji o obywatelach do przypadków niezbędnych i uznawanych w demokratycznym państwie. Władze nie mogą ustalać dowolnie zasobu informacji, jakie chcą uzyskać od obywateli, są w tym względzie ograniczone postanowieniem ustawy.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby uznało, iż ustalenie w uchwale obowiązku potwierdzania danych zawartych w deklaracji poprzez przedstawienie dokumentów potwierdzających stałą nieobecność mieszkańca na terenie nieruchomości (§ 2 ust. 4 pkt 1) oraz oświadczenia o zamieszkiwaniu poza terenem

Gminy, poświadczonym przez właściciela nieruchomości, na której zamieszkuje (§ 2 ust. 4 pkt 2) wykracza poza zakres kompetencji rady gminy do kształtowania zawartości uchwały ustalającej wzory deklaracji i istotnie narusza ww. przepisy prawa.

Rada Miejska ustalając wzór deklaracji w części B. załącznika nr 1 i załącznika nr 2 zawarła zapis dotyczący podania *przyczyny zaistnienia zmiany* złożenia nowej deklaracji, składanej w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Powyższe postanowienia deklaracji wykraczają poza zakres określony przez przepisy art. 6n ust. 1, art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 81 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.). W myśl art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy Ordynacja podatkowa.

Kolegium wskazuje, że na mocy przepisu art. 1 pkt 74 lit. a ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1649 z późn. zm.) z dniem 1 stycznia 2016 r. uległy zmianie zapisy art. 81 ustawy Ordynacja podatkowa. Zmiana polega m.in. na nadaniu § 2 w art. 81 brzmienia „Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji”. Przed zmianą § 2 art. 81 miał następującą treść: „Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyn korekty, z zastrzeżeniem § 3.”.

Z powyższego wynika, że od dnia 1 stycznia 2016 r. przepisy ustawy Ordynacja podatkowa nie nakładają na podatników - właścicieli nieruchomości obowiązku pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji. Tym samym – uwzględniając również, że rady gmin nie mają uprawnień do nakładania takich obowiązków na podatników - należy stwierdzić, że nie jest możliwe, aby w deklaracji dotyczącej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zamieszczać zapisy obligujące podatników – właścicieli nieruchomości do złożenia pisemnego uzasadnienia przyczyny powodującej konieczność zmiany deklaracji. Zatem stwierdzenie nieważności zapisów w części B załącznika nr 1 i załącznika nr 2 do uchwały o treści „*przyczyna zaistnienia zmiany*” jest zasadne.

Z treści załącznika Nr 1 i załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały pn. „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” wynika, że składający został zobowiązany do złożenia oświadczenia (informacji) o treści:

- w części F. „*Czy na nieruchomości znajduje się kompostownik ?*” oraz zdecydować: „*tak*” lub „*nie*”;
- w części G. „*Sposób zagospodarowania ścieków?*” poprzez zaznaczenie:
 - podłączenie do sieci kanalizacyjnej
 - zbiornik bezodpływowy
 - przydomowa oczyszczalnia ścieków”.

W objaśnieniach dot. deklaracji (pkt 8 załącznika nr 1 i pkt 9 załącznika nr 2) podano: *Dane do celów statystycznych (pole niewymagane)*.

W ocenie Kolegium Izby nałożenie obowiązku złożenia oświadczenia (informacji) dotyczącego wyposażenia nieruchomości w kompostownik, jak i oświadczenia (informacji) dotyczącego zagospodarowania ścieków jest sprzeczne z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wskazany przepis, jak również inne przepisy prawa, nie przewidują możliwości nałożenia obowiązku żądania tego typu informacji od właścicieli nieruchomości. Informacje te nie są też danymi koniecznymi do prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jak wskazano w objaśnieniach dot. deklaracji zbierane są do celów statystycznych. Informacja dotycząca wyposażenia nieruchomości w kompostownik czy też zagospodarowania ścieków może być gromadzona przez Gminę w innej formie, kierowanej do podmiotów wytwarzających odpady, ścieki.

W deklaracji natomiast winna być zawarta informacja o sposobie zbierania odpadów, czy to w sposób selektywny, czy też w sposób nieselektywny, co wynika wprost z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kompetencje rady gminy ustawodawca wyraźnie określił, zatem deklaracja powinna zawierać tylko te dane, które są niezbędne do wypełnienia celu wskazanego w art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i

porządku w gminach, którym jest wyliczenie miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności ww. zapisów (dot. kompostownika oraz sposobu zagospodarowania ścieków) zawartych we wzorach deklaracji, jako sprzecznych z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W części E.1 „Podstawa ustalenia opłaty” deklaracji stanowiącej załącznik nr 2 Rada Miejska zobowiązała właściciela nieruchomości niezamieszkałej do podania danych dotyczących prowadzonej działalności gospodarczej, w ramach której;

- 1) jest zatrudnionych pracowników
- 2) w szkole uczy się uczniów/studentów
- 3) w żłobku/przedszkolu przebywa dzieci
- 4) lokal handlowy ma powierzchnię m²
- 5) lokal gastronomiczny posiada miejsc konsumpcyjnych
- 6) w szpitalu/internacie/hotelu/pensjonacie itp. znajduje się łóżek
- 7) znajduje się ogródków działkowych
- 8) na cmentarzu znajduje się grobów
- 9) przebywa interesantów
- 10) dla terenów targowych m² powierzchni handlowej

Ponadto w załączniku nr 1 do uchwały w części H. zawarto pouczenie o treści „W przypadku nieruchomości wielorodzinnych należy do deklaracji dołączyć mapkę z zaznaczoną lokalizacją pojemników (dotyczy pojemników o pojemności większej lub równej 5m³)”, a w załączniku nr 2 w części H. - „W przypadku zadeklarowania pojemników o pojemności większej lub równej 5m³ oraz dzwonów należy do deklaracji dołączyć mapkę z zaznaczoną lokalizacją pojemników”.

Zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określi wzór składanej przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty, objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego oraz informację o terminach i miejscu składania deklaracji. Jak wynika z powyższego przepisu wzór ten dotyczyć winien zatem wyłącznie takich danych, które niezbędne są do wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zamieszczenie dodatkowego obowiązku podania, w przypadku nieruchomości niezamieszkałej, pracujących osób, przebywających w szkole/żłobku/przedszkolu dzieci/uczniów/ studentów, powierzchni lokalu handlowego, miejsc konsumpcyjnych lokalu gastronomicznego, łóżek znajdujących się w szpitalu/internacie/hotelu/pensjonacie, ilości ogródków działkowych/grobów na cmentarzu/interesantów czy powierzchni handlowej terenów targowych nie znajduje uzasadnienia w przytoczonym powyżej przepisie.

Także regulacje zawarte w części H. załączników nr 1 i nr 2 o wymogu załączenia mapki z zaznaczoną lokalizacją pojemników nie powinny być zawarte w deklaracji, bowiem zgodnie z w/w przepisami ustawy wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obejmuje pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego.

W ocenie Kolegium Izby żądanie powyższych informacji wykracza poza zakres określony przepisem art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Mając powyższe na względzie Kolegium stwierdziło nieważność zapisów zawartych w załączniku nr 2 w części E.1 Podstawa ustalenia opłaty, dotyczących danych związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz w załączniku nr 1 i załączniku nr 2 w części H. pouczenie dot. załączenia mapki z zaznaczoną lokalizacją pojemników.

Ponownie podkreślenia wymaga, że kompetencje rady gminy ustawodawca wyraźnie określił, zatem deklaracja powinna zawierać tylko te dane, które są niezbędne do wypełnienia celu wskazanego w art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, którym jest prawidłowe wyliczenie miesięcznej

opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pogląd ten podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 4 marca 2014 r., sygnatura akt II SA/Bd 1608/13.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska