

UCHWAŁA NR X.59.K.2021
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 28 kwietnia 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXIX/475/2021 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.), art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwała, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXIX/475/2021 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej w zakresie:

- ust. 1 pkt 2,
- wyrażenia „np. zmiana powierzchni lokalu mieszkalnego” zawartego w tiret drugie Objaśnień dotyczących części D Załącznika nr 1 do uchwały,
- kolumn zatytułowanych „Powierzchnia lokalu*” oraz „Powierzchnia lokalu przyjęta do obliczenia opłaty* (w przypadku lokalu, który jest niezamieszkały należy wpisać „0”)” zawartych w części I „Dane dotyczące nieruchomości zamieszkałej lub części zamieszkałej nieruchomości, która w części jest zamieszkała i w części niezamieszkała” Załącznika nr 2 do uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/475/2021 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 9 kwietnia br., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z przepisami prawa, w szczególności z art. 6n ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439).

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności zakwestionowanej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącego Rady Miejskiej w Koszalinie pismem z dnia 15 kwietnia br. (znak: K.0010.130.JK.2021). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 28 kwietnia 2021 r. oraz że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej przekazano w dniu 22 kwietnia br. stanowisko Prezydenta Miasta Koszalin w zakresie podjętych wątpliwości oraz w dniu 25 kwietnia br. stanowisko Przewodniczącego Rady Miejskiej. Z treści ww. pism wynika, iż Prezydent i Przewodniczący Rady Miejskiej nie zgadzają się z wątpliwościami wykazanymi przez organ nadzoru. W pismach wskazano, że objęta postępowaniem nadzorczym uchwała została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 6n ust 2 tej ustawy, który uprawnia Radę Miejską do określenia wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji

o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ich ocenie bowiem chodzi o dokumenty, które mogą być wymagane od właściciela nieruchomości, gdy znajdą uzasadnione wątpliwości co do danych zawartych w złożonej przez niego deklaracji oraz obowiązkowych załącznikach do deklaracji, wobec czego żądanie dokumentów określonych w § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały jest zgodne ze wskazanym wyżej przepisem.

Odnosząc się do kwestii zamieszczonego w załączniku nr 1 uchwały, w Objasnieniu dotyczącym części D sformułowania „np. zmiana powierzchni lokalu mieszkalnego” oraz wskazanej w załączniku nr 2 w części I „Dane dotyczące nieruchomości zamieszkałej lub części zamieszkałej nieruchomości, która w części jest zamieszkała i w części niezamieszkała” kolumny „Powierzchnia lokalu” oraz „Powierzchnia lokalu przyjęta do obliczenia opłaty (w przypadku lokalu, który jest niezamieszkały należy wpisać „0”)” wyjaśniający wskazali, że z uwagi na pojęcie gospodarstwa domowego, może zaistnieć sytuacja, gdy w jednym lokalu/domu zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe i jest wytwarzana dużo większa ilość odpadów, dlatego posiadanie wiedzy o powierzchni lokalu pozwala na pozyskanie wiedzy, czy w danych lokalach/domach możliwe jest zamieszkanie przez wiele gospodarstw domowych. Ponadto należy uznać, że pomimo przyjęcia zasady pobierania opłaty za odpady od gospodarstwa domowego, zbieranie takich danych jak zmiana powierzchni lokalu mieszkalnego na którym zamieszkuje jedna rodzina nie narusza regulacji zarówno ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i innych aktów prawa.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 28 kwietnia br., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu aktów prawa miejscowego działają na podstawie i w granicach prawa – czyli realizują zasadę legalizmu zawartą w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Uchwała Nr XXIX/475/2021 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej w sposób istotny narusza przepis art. 6n ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co implikuje stwierdzenie jej nieważności w wymienionych częściach.

W § 2 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska określiła dokumenty, które właściciel nieruchomości jest obowiązany przedstawić na żądanie Prezydenta Miasta Koszalin: dokument potwierdzający tytuł prawny do nieruchomości oraz dokument potwierdzający zużycie wody.

Ponadto w załączniku nr 1 do uchwały „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” w objaśnieniach dotyczących części D tiret drugie wskazano przykładowo zmianę powierzchni lokalu mieszkalnego, jako zmianę danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty, a w załączniku nr 2 „Informacja o nieruchomości, dla której składania jest deklaracja” w części I „Dane dotyczące nieruchomości zamieszkałej lub części zamieszkałej nieruchomości, która w części jest zamieszkała i w części niezamieszkała” kolumnę „Powierzchnia lokalu” oraz „Powierzchnia lokalu przyjęta do obliczenia opłaty (w przypadku lokalu, który jest niezamieszkały należy wpisać „0”)”.

Zgodnie z 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 określa, 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 oraz obejmujący m.in. objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia i pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Z art. 6m ust. 1a wynika zaś, że deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast art. 6n ust. 2 cyt. ustawy stanowi, że rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 1 tego przepisu może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W ocenie Kolegium, zarówno dokument potwierdzający tytuł prawny do nieruchomości oraz zużycie wody jak również takie okoliczności jak zmiana powierzchni lokalu mieszkalnego oraz dane dotyczące powierzchni lokalu, nie stanowią dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz nie są danymi niezbędnymi do określenia wysokości tej opłaty, w szczególności w sytuacji, gdy zgodnie z uchwałą Nr XXIX/474/2021 Rady

Miejskiej w Koszalinie z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty (.....) przyjętą metodą ustalenia opłaty dla nieruchomości zamieszkałej jest stawka za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

Powyższe stanowisko jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 12 stycznia 2017 r., (sygn. I SA/Po 1459/16) stwierdził, że z przepisu art. 6n ust. 1a wynika „zakaz zawierania w deklaracji danych, które nie są niezbędne do określenia wysokości opłaty niezależnie od tego czy dane te są podawane w deklaracjach obligatoryjnie czy fakultatywnie. Określając wzór deklaracji w uchwale podjętej na podstawie art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gmina nie jest upoważniona do zawierania w jej treści danych innych niż te, które są niezbędne do określenia wysokości opłat”.

Natomiast w wyroku NSA z dnia 2 grudnia 2015 r. (sygn. akt II FSK 560/14) wskazano, że przy określaniu przez organ stanowiący wykazu dokumentów, o którym mowa w art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach zasadnicze znaczenie ma w istocie adekwatność dokumentów wymienionych w wykazie do wybranej metody ustalenia opłaty. „Jeżeli bowiem dokumenty (...) potwierdzać mają dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty ustalonej według liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, informacje dotyczące płatności za wodę nie tylko że nie mają bezpośredniego związku z tą metodą, ale mogą nawet być mylące. ”

Nieuprawnione jest więc, w ocenie Kolegium, twierdzenie zawarte w wyjaśnieniach, że w art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach chodzi o dokumenty, które mogą być wymagane od właściciela nieruchomości, gdy zajdą uzasadnione wątpliwości co do danych zawartych w złożonej przez niego deklaracji oraz obowiązkowych załącznikach do deklaracji., wobec czego żądanie dokumentów określonych w § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały jest zgodne z tym przepisem. Dokumentów tych nie można uznać za dokumenty potwierdzające dane zawarte w deklaracji, ale za dokumenty służące ewentualnej weryfikacji danych podanych w deklaracji. W ocenie Kolegium Izby takie określenie wykazu dokumentów wykracza ponadto poza kompetencję organu stanowiącego wynikającą z art. 6n ust. 2 ustawy, jednocześnie stanowiąc wkroczenie w uprawnienia organu wykonawczego. Wskazać przy tym należy, że do zweryfikowania prawdziwości danych deklarowanych przez właściciela nieruchomości służy tryb czynności sprawdzających, przewidziany w przepisach art. 272-280 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, z późn. zm.), pozwalający zgodnie z art. 272 pkt 3 tej ustawy na ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Organ podatkowy, jakim w tym wypadku jest Prezydent, decyduje w zależności od konkretnego przypadku, w każdej sprawie indywidualnie, jakie oświadczenia, informacje i dokumenty ma przedłożyć osoba kontrolowana. Określenie rodzaju tych dokumentów oraz oświadczeń należy więc do organu wykonawczego, a nie stanowiącego (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 sierpnia 2020 r., sygn. I SA/Sz 486/20).

W tym zakresie wypowiedział się również WSA w Krakowie w wyroku z dnia 14 grudnia 2018 r. sygn. akt I SA/ Kr 1147/18 stwierdzając, że w deklaracji należy zamieszczać dane konieczne do prawidłowego obliczenia opłaty, ale nie do weryfikacji tej opłaty cyt. „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna zatem zawierać jedynie takie dane, które konieczne są do prawidłowego obliczenia wysokości opłaty. Z tej też przyczyny nie ma ani potrzeby, ani podstaw prawnych do zamieszczania w niej wymogu podania dodatkowych danych, które na wyliczenie opłaty nie mają wpływu. Podstawy prawnej dla działań tego rodzaju nie stanowi również ogólna kompetencja do weryfikacji prawdziwości podanych w deklaracji danych (art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Organ nie jest związany ustawowym katalogiem środków, jakie może do takiej weryfikacji wykorzystać, niemniej wyraźnie trzeba oddzielić kwestię nadzoru i kontroli nad prawdziwością podanych w deklaracji danych od kwestii nałożenia na stronę obowiązku podania danych samych w sobie. Sama deklaracja, która musi odpowiadać przepisom prawa i w której dany podmiot może być zobowiązany wyłącznie do podania takich informacji, które są niezbędne do prawidłowego wyliczenia opłaty nie może stanowić jednocześnie narzędzia do weryfikowania prawdziwości wskazanych w niej danych”.

W związku z powyższym wyjaśnienia Prezydenta Miasta Koszalin i Przewodniczącego Rady Miejskiej w Koszalinie również w zakresie danych dotyczących powierzchni lokalu w sytuacji, gdy przyjęto metodę ustalania opłaty od gospodarstwa domowego nie mogą stanowić uzasadnienia dla żądania podania tych danych, gdyż służą one jedynie weryfikacji złożonej deklaracji, co może nastąpić dopiero podczas czynności sprawdzających.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

*Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski
(podpisano certyfikatem kwalifikowanym)*