

Uchwała nr 135/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 grudnia 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Jaworze nr XX/176/2020 z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Jawor oraz warunków i trybu składania deklaracji

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) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Jaworze nr XX/176/2020 z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Jawor oraz warunków i trybu składania deklaracji — z powodu istotnego naruszenia art. 6n ust. 1 w związku z art. 6j ust. 3 i art. 6k ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Jaworze nr XX/176/2020 z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Jawor oraz warunków i trybu składania deklaracji wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 grudnia 2020 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Jaworze — powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) oraz art. 6m ust. 1a, 1b, 1ca i art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej „u.c.p.g.” — określiła następujące wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości położonych w granicach administracyjnych Gminy Jawor:

- 1) na których zamieszkują mieszkańcy (załącznik nr 1),
- 2) na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (załącznik nr 2),
- 3) które w części stanowią nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (załącznik nr 3),
- 4) na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (załącznik nr 4).

Badając powyższą uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Z przytoczonego w podstawie prawnej badanej uchwały art. 6n ust. 1 u.c.p.g. wynika, że 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 tej ustawy, 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, s. 1, z późn. zm.) oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego.

W załącznikach nr 1 i nr 3 do badanej uchwały, odpowiednio w części G i F.3 „Sposób zagospodarowania odpadów bio” uwzględniono możliwość złożenia oświadczenia przez właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi o sposobie zagospodarowania bioodpadów, a odpowiednio w części H i F.4 „Wyliczenie opłaty miesięcznej” ustalono sposób wyliczenia miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, jako iloczyn liczby mieszkańców i stawki opłaty. Powyższy sposób wyliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, nie uwzględnia ustalonego przez Radę Miejską częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, w wysokości 4,00 zł miesięcznie od mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość. Przedmiotowe zwolnienie zostało przyjęte w § 3 uchwały Rady Miejskiej w Jaworze nr XI/120/2019 z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, oraz ustalenia stawki opłaty i wysokości zwolnienia. W przypadku częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w badanej uchwale winny zostać ujęte unormowania dotyczące możliwości wpisania wielkości przysługującego zwolnienia oraz wysokości opłaty po dokonaniu stosownych zwolnień przez właściciela nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi.

Z części G.2 „Określenie ilości pojemników i wyliczenie wysokości opłaty miesięcznej opróżnienie pojemników” załącznika nr 2 oraz części H.2 „Określenie ilości pojemników i wyliczenie wysokości opłaty miesięcznej za opróżnienie pojemników” załącznika nr 3 do badanej uchwały wynika, że opłata miesięczna dla nieruchomości niezamieszkałej lub nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy — w przypadku odbioru odpadów gromadzonych w pojemnikach — stanowi iloczyn ilości pojemników do wywozu w miesiącu i stawki za pojemnik. Ilość pojemników do wywozu w miesiącu jest ustalana natomiast jako iloczyn deklarowanej ilości pojemników o określonej pojemności poszczególnych frakcji i deklarowanej częstotliwości wywozu w miesiącu.

Celem delegacji ustawowej zawartej w art. 6n ust. 1 u.c.p.g. było stworzenie wzoru deklaracji dla zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty (według sposobu określonego w ustawie, a wybranego przez gminę na mocy odrębnej uchwały) oraz ułatwienia jej składania. Zgodnie z art. 6m ust. 1a u.c.p.g. deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, natomiast w art. 6m ust. 1b u.c.p.g. określony został fakultatywny zakres danych, których podania można wymagać we wzorze deklaracji. Z art. 6m ust. 1aa u.c.p.g. wynika ponadto, że w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, rada gminy może wprowadzić możliwość wskazania w deklaracji częstotliwości odbioru odpadów komunalnych poszczególnych frakcji, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż określona w uchwale rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3 u.c.p.g., a w przypadku jej nieokreślenia w uchwale — nie rzadsza niż raz na 2 tygodnie.

Stosownie do art. 6j ust. 3 oraz art. 6c u.c.p.g. w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, oraz stawki opłaty za gospodarowanie

wanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Przepis ten upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.

Z przywołanych przepisów wynika, że częstotliwość odbioru odpadów w miesiącu nie jest elementem kształtującym miesięczną wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. O wysokości miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, przesądza stawka za pojemnik lub worek o określonej pojemności ustalona przez organ stanowiący i zadeklarowana przez właściciela nieruchomości liczba pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości. Właściciel takiej nieruchomości składając deklarację ma obowiązek oszacować ilość odpadów powstających na nieruchomości w ciągu miesiąca wyrażoną w liczbie pojemników lub worków o określonej pojemności, a w przypadku zmiany ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości zobowiązany jest w myśl art. 6m ust. 2 u.c.p.g. złożyć nową deklarację.

W wyroku z dnia 18 lutego 2016 r. sygn. akt III Sa/Po 1007/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wywiódł, że zamieszczenie w deklaracji — wynikających z przepisów rangi ustawowej, tj. art. 6j u.c.p.g. — postanowień w przedmiocie parametrów normatywnych branych pod uwagę przy obliczaniu wysokości opłaty nie może być interpretowane rozszerzająco. Sąd podkreślił, że ustawodawca wprowadził — w art. 6j u.c.p.g. — następujące parametry: liczbę pojemników oraz stawkę opłat, tak więc wprowadzenie kolejnego parametru, tj. częstotliwości odbioru w miesiącu, stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego do kreowania aktu podustawowego — w formie aktu prawa miejscowego.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2018 r. sygn. akt I Sa/Po 1201/17, jednoznacznie wskazując, że brak jest podstaw „do obligowania, w formie uchwały dotyczącej wzoru deklaracji, właścicieli nieruchomości do deklarowania średniej częstotliwości odbioru odpadów w miesiącu”. Stanowisko to zostało podtrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2018 r. sygn. akt II FSK 2308/18.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, wypowiadając się w wyroku z dnia 4 października 2017 r. sygn. akt I Sa/Wr 699/17 w przedmiocie uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek tej opłaty, podjętej na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g., stwierdził, że „ustawodawca [...] w art. 6j ust. 3 uregulował jednoznacznie jakie parametry normatywne stanowią składowe opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, mianowicie są to liczba pojemników oraz stawka opłaty. Wprowadzenie przez gminę uregulowania ustalającego stawkę opłaty za każde opróżnienie pojemnika z odpadami komunalnymi o określonej pojemności z danej nieruchomości, stanowi w istocie wprowadzenie kolejnego parametru tj. częstotliwości odbioru pojemnika w miesiącu, które należy uznać [...] za przekroczenie upoważnienia ustawowego do kreowania aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, postanowienie [...] uchwały uzależniające opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi od liczby pojemników z odpadami powstałymi na danej nieruchomości oraz od stawki opłaty za każde opróżnienie jednego pojemnika a nie jak wynika z ustawy od zadeklarowanej liczby pojemników oraz stawki opłaty za pojemnik o danej pojemności pozostaje w sprzeczności z postanowieniem art. 6j ust. 3 u.c.p.g.”. Sąd wskazał również, iż uzależnienie wysokości opłaty od ilości opróżnień pojemnika bez jednoczesnego wskazania maksymalnej liczby tych opróżnień, mogłoby skutkować zwiększeniem częstotliwości wywozu odpadów komunalnych, a w konsekwencji nieuzasadnionym wzrostem opłaty.

W badanej uchwale nie zawarto zapisów wskazujących na częstotliwość odbierania odpadów komunalnych, wynikającą z aktów prawa miejscowego, ani też objaśnień dotyczących sposobu ustalenia tej częstotliwości. Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miejska w Jaworze wprowadzając we wzorze deklaracji dodatkowy parametr mający wpływ na wysokość miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jakim jest deklarowana częstotliwość wywozu w miesiącu pojemników o określonej pojemności poszczególnych frakcji, przekroczyła zakres kompetencji określony w art. 6n ust. 1 u.c.p.g.

Wymóg przedstawienia w załącznikach nr 2 i 3 do uchwały odpowiednio w części F i G.1 danych o prowadzonej działalności nie znajduje uzasadnienia na gruncie art. 6j ust. 3 i art. 6m ust. 1a u.c.p.g. — nie są to bowiem informacje niezbędne do obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach niezamieszkałych.

W części B „Obowiązek złożenia deklaracji” załączników nr 1–4 do badanej uchwały został wprowadzony obowiązek uzasadnienia konieczności złożenia deklaracji korygującej lub wyjaśnienia ustania obowiązku uiszczania opłaty. W ocenie Kolegium Izby, nie znajduje on podstaw w obowiązujących przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także w ustawie — Ordynacja podatkowa. Zgodnie z art. 6q u.c.p.g. w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy — Ordynacja podatkowa. Zgodnie z ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1649) została wprowadzona zmiana ustawy — Ordynacja podatkowa, która weszła w życie dnia 1 stycznia 2016 roku. Artykuł 81 § 2 Ordynacji podatkowej o treści: „Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyny korekty” otrzymał nowe brzmienie, a mianowicie: „Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji”. Powyższa zmiana sprowadza się zatem do wyeliminowania obowiązku składania pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji. Tym samym — uwzględniając również fakt, że rada gminy nie ma uprawnienia do nakładania takich obowiązków na zobowiązanych do wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami — należy przyjąć, że nie jest możliwe, aby w deklaracji dotyczącej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zamieszczać zapisy obligujące właścicieli nieruchomości do uzasadnienia przyczyn zmiany deklaracji.

Kolegium Izby wskazuje również, że Rada Miejska w Jaworze, ustalając badaną uchwałą wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie uwzględniła w pełni wymogu wynikającego z art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., tj. nie określiła we wzorach deklaracji informacji wskazanych 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, s. 1, z późn. zm.).

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby wskazuje, że:

- podana w załącznikach nr 2 i 3 do badanej uchwały (odpowiednio część F i część G.1 „Dane służące do określenia faktycznej pojemności pojemników i worków”) średnia miesięczna ilość wytwarzanych odpadów w litrach (kol. 7) dla szpitali, hoteli i internatów na łóżko wynosi 100 l, podczas gdy średnia miesięczna ilość wytwarzanych odpadów komunalnych dla tego rodzaju nieruchomości ustalona przez Radę Miejską w Jaworze w uchwale nr XX/175/2020 z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jawor wynosi 80 l na łóżko,

- w załączniku nr 2 do uchwały — w części G.1 „Określenie ilości worków i wyliczenie wysokości opłaty miesięcznej za odbiór worków” użyto niewłaściwego określenia „Opłata za worek”, zamiast „Stawka za worek”.

Z tych względów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Jaworze przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

Lucyna Hanus