



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 30 stycznia 2023 r.

Poz. 709

UCHWAŁA NR II.22.S.2023

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 18 stycznia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr LXX/542/2022 Rady Miasta Świnoujście z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§1.	Stwierdza się nieważność załącznika do uchwały Nr LXX/542/2022 Rady Miasta Świnoujście z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, stanowiącego wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zakresie: 1)części B, w rubryce "NOWA DEKLARACJA", wyrażenia "(pozycja 18)"; 2)części F.3, pozycji nr 18. Oświadczam(y), że nieruchomość wskazaną w pozycji D zamieszkuje jedno gospodarstwo domowe i nie jest prowadzony wynajem krótkoterminowy lub długoterminowy wraz z polami do wypełnienia TAK/NIE; 3)części G, wyrażenia "zaznaczenia TAK w pozycji 18 oraz"; 4)Załącznika nr 1 do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w części oświadczenia zamieszczonego nad tabelą nr 2 o treści: "W przypadku wypełnienia tabeli nr 2 należy dołączyć oświadczenia, że w lokalu zamieszkuje jedno gospodarstwo domowe i nie jest prowadzony wynajem krótkoterminowy lub długoterminowy" z uwagi na naruszenie art. 6j ust. 3f, art. 6m ust. 1a oraz art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.).
§2.	Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXX/542/2022 Rady Miasta Świnoujście z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 19 grudnia 2022 r., a jej podjęcie nastąpiło na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r.

poz. 40) oraz art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, ze zm.).

Regulowana przez badaną uchwałę materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – tj. podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.).

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 6m ust. 2, art. 6m ust. 1a oraz art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z uwagi na wprowadzenie obowiązku corocznego składania nowych deklaracji do 10 lutego, na podstawie zużycia wody z roku poprzedniego oraz do 10 maja, w przypadku uwzględnienia opłaty maksymalnej (pozycja 18) w poprzedniej deklaracji. Powyższe mogło stanowić o modyfikacji rozwiązań ustawowych przewidzianych art. 6m ust. 2 oraz § 2 badanej uchwały. Ponadto wątpliwości organu nadzoru budziła treść oświadczenia, o którym mowa w części F.3. (poz. 18) deklaracji oraz w załączniku do deklaracji, która wobec wybranej metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, we wstępnej ocenie Kolegium nie stanowiła danych niezbędnych do określenia wysokości opłaty oraz nie wpływała na potwierdzenie danych zawartych w złożonej deklaracji.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącą Rady Miasta pismem z dnia 4 stycznia 2023 r. (znak: K.420.3.2023). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 18 stycznia 2023 r. oraz, że w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

W dniu 16 stycznia 2023 r. do Izby wpłynęło pismo z dnia 13 stycznia 2023 r. (znak: WOS.7030.2.2023.PM), w którym Zastępca Prezydenta Miasta Świnoujście przedłożyła wyjaśnienia odnoszące się do kwestii podniesionych w ww. piśmie organu nadzoru. W przekazanym stanowisku wyjaśniono, że określone w części B wzoru deklaracji terminy stanowią uszczegółowienie ustawowych rozwiązań, o których mowa w art. 6m ust. 2 ustawy, z uwzględnieniem wybranej metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jednocześnie przedstawione we wzorze deklaracji terminy doprecyzowują rozwiązania ustalone na mocy Uchwały Nr XL/317/2020 Rady Miasta Świnoujście z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty oraz zwolnienia z części z opłaty.

Odnosząc się do treści oświadczenia zarówno we wzorze deklaracji w części F.3, pozycji nr 18, w brzmieniu: „Oświadczam(y), że nieruchomość wskazaną w pozycji D zamieszkuje jedno gospodarstwo domowe i nie jest prowadzony wynajem krótkoterminowy lub długoterminowy”, jak również w załączniku do deklaracji dotyczącego budynków wielolokalowych o treści: „W przypadku wypełnienia tabeli nr 2 należy dołączyć oświadczenia, że w lokalu zamieszkuje jedno gospodarstwo domowe i nie jest prowadzony wynajem krótkoterminowy lub długoterminowy”, Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, iż powyższe ma na celu wypełnienie dyspozycji przepisu art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponieważ są to dane niezbędne do ustalenia wysokości opłaty. Ponadto w ocenie Miasta Świnoujście ww. oświadczenia są potrzebne do prawidłowego zastosowania przepisu art. 6j ust. 3f ustawy, zgodnie z którym w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalana na podstawie metody od ilości zużytej wody z danej nieruchomości, nie może wynosić więcej niż 7,8% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za gospodarstwo domowe. Zdaniem Miasta Świnoujście ustawodawca ustaloną w powyższy sposób opłatę maksymalną powiązał

z pojęciem gospodarstwa domowego. Zastosowane w deklaracji i jej załączniku oświadczenie związane jest z ustaleniem faktycznej liczby gospodarstw domowych znajdujących się pod określonym adresem danej nieruchomości. Według Miasta Świnoujście opłata maksymalna, o której mowa w art. 6j ust. 3f ustawy, ma zastosowanie jedynie gdy nieruchomość zamieszkiwana jest przez osoby należące do jednego gospodarstwa domowego. Opłata maksymalna nie ma zastosowania, gdy dana nieruchomość obejmuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe i dodatkowo prowadzony na niej jest wynajem krótkoterminowy lub długoterminowy. Zdaniem Gminy „wartości maksymalnej opłaty nie można odnosić do nieruchomości niezależnie, czy jest to nieruchomość jednorodzinna czy wielolokalowa (...), a jeśli nie ma praktycznie prawnej formy egzekwowania informacji o ilości gospodarstw (...), to należałoby uznać, iż przepis art. 6j ust. 3f ustawy jest przepisem martwym”. Jednocześnie Miasto podniosło, iż na gruncie przepisów europejskich obowiązuje zasada „zanieczyszczający płaci”, która nakazuje organom gminy zastosowanie takich rozwiązań, które przyczynią się do nakładania opłaty na tych właścicieli, którzy faktycznie odpady wytwarzają. Ponadto Zastępca Prezydenta wskazała, że „(...) gmina nie ma możliwości weryfikowania ilości odpadów z poszczególnych nieruchomości (...), bo niewspółmiernie podniosłoby to koszty gospodarowania odpadami w gminie”.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 18 stycznia 2023 r., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki i zważyło, co następuje.

Uchwała Nr LXX/542/2022 Rady Miasta Świnoujście z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy została podjęta na podstawie art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym 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. Stosownie do przywołanego art. 6m ust. 1a ustawy deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast zgodnie z ust. 1b rada gminy określając wzór deklaracji może wymagać podania następujących danych: imię i nazwisko lub nazwę właściciela nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby, adres nieruchomości, dane stanowiące podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, numer telefonu właściciela nieruchomości, adres poczty elektronicznej właściciela nieruchomości, inne informacje niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego, informacje dotyczące posiadania kompostownika przydomowego i kompostowania w nim bioodpadów stanowiących odpady komunalne. Pełny zakres danych, których obowiązek wypełnienia może zostać nałożony przez organy gminy, jest ściśle związany z wybraną, na podstawie art. 6j ust. 1 ustawy, metodą obliczenia opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Rada Miasta Świnoujście w drodze uchwały Nr XL/317/2020 z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty oraz zwolnienia z części z opłaty postanowiła o dokonaniu wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w oparciu o:

- 1) ilość zużytej wody z danej nieruchomości – w przypadku nieruchomości, do której wodę dostarcza przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne;
- 2) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość – w przypadku pozostałych nieruchomości.

Ustawodawca w drodze przepisów art. 6m ust. 1¹ oraz ust. 2 określił terminy składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, postanawiając że pierwszą deklarację o wysokości opłaty składa się w terminie 14 dni odpowiednio od dnia zamieszkania pierwszego mieszkańca na danej nieruchomości albo w lokalu w budynku wielolokalowym objętym uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1, lub wytworzenia na danej nieruchomości lub w danym lokalu 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.

Prowadzone przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie postępowanie nadzorcze obejmowało analizą prawidłowość określenia przez Radę Miasta Świnoujście w części B wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi terminów złożenia deklaracji, tj.: co roku do 10 lutego na podstawie zużycia wody z roku poprzedniego oraz do 10 maja w przypadku uwzględnienia opłaty maksymalnej w poprzedniej deklaracji, które w kontekście przepisu art. 6m ust. 2 ustawy budziły wątpliwości. Biorąc pod uwagę złożone przez Miasto Świnoujście wyjaśnienia, a także treść art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym uchwała w sprawie wzoru deklaracji zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji, organ nadzoru doszedł do przekonania, iż wskazane w ww. części deklaracji terminy jej złożenia wynikają z uchwały Rady Miasta Świnoujście w sprawie zasad obliczania ilości zużytej wody z danej nieruchomości, tj. wg zużycia przewidzianego od 1 stycznia do 31 grudnia, określonego w informacji przekazanej właścicielom nieruchomości w styczniu kolejnego roku za okres rozliczeniowy. Ponadto wyznaczony termin do 10 maja odnosi się do określenia przez Prezesa GUS, na podstawie art. 6k ust. 5 ustawy przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za rok poprzedni, które następuje przeważnie w ostatnich dniach marca. Organ nadzoru uznał powyższe terminy za zgodne z treścią przepisu art. 6m ust. 2 ustawy.

Wątpliwości Kolegium Izby dotyczyły również treści oświadczenia zrehabilitowanego w części F.3, pozycji nr 18 wzoru deklaracji oraz w załączniku do deklaracji, zgodnie z którymi osoba wypełniająca deklarację zobowiązana została do oświadczenia, że nieruchomość zamieszkuje jedno gospodarstwo domowe i nie jest prowadzony wynajem krótkoterminowy lub długoterminowy. W złożonych wyjaśnieniach Zastępca Prezydenta Miasta Świnoujście wyjaśniła, że powyższe służy ustaleniu faktycznej liczby gospodarstw domowych zamieszkujących określoną nieruchomość, w celu prawidłowego zastosowania przepisu art. 6j ust. 3f ustawy. Zdaniem Miasta Świnoujście, gdy w określonej nieruchomości zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe, nie ma zastosowania ograniczenie wynikające z ww. przepisu. Konstrukcja i treść deklaracji o wysokości opłaty potwierdzają intencje wynikające ze złożonych wyjaśnień, ponieważ nie przewidziano możliwości wskazania w deklaracji liczby gospodarstw domowych. Jednocześnie z części G wzoru deklaracji wynika, że opłata maksymalna, o której mowa w art. 6j ust. 3f ustawy będzie miała zastosowanie tylko w przypadku zaznaczenia w oświadczeniu opcji „TAK”, a zatem podmiot składający deklarację potwierdzi, że nieruchomość zamieszkuje jedno gospodarstwo domowe i nie jest prowadzony wynajem krótkoterminowy lub długoterminowy.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w celu ustalenia znaczenia treści art. 6j ust. 3f ustawy należy odnieść się do intencji ustawodawcy. Z uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. poz. 1648), w zakresie dotyczącym projektowanego art. 6j ust. 3f ustawy wynika, że zamiarem było wyznaczenie górnej granicy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z uwagi na nieproporcjonalnie duże obciążanie mieszkańców opłatą (przy uwzględnieniu ilości zużytej wody) w odniesieniu do ilości wytwarzanych odpadów. Wobec braku ustawowej definicji „gospodarstwa domowego”, zdaniem Kolegium ograniczenie to powinno odnosić się do gospodarstwa domowego, jako grupy społecznej

wspólnie gospodarującej, utrzymującej się, ponoszącej wspólnie opłaty i razem generującej dochody. Tym samym opłata maksymalna ma zastosowanie do innej kategorii (gospodarstwo domowe), niż sama metoda, którą odnosić należy do ilości zużytej wody z danej nieruchomości. Nie można jednak wykluczyć, że w zastosowanej metodzie odsyłającej do ilości zużytej wody w nieruchomości, gospodarstw domowych może być więcej, a więc każde z nich może zostać objęte ochroną wynikającą z art. 6j ust. 3f ustawy. W przypadku zatem dokonywania weryfikacji liczby gospodarstw domowych znajdujących się pod adresem określonej nieruchomości budynkowej lub lokalowej, deklaracja powinna umożliwiać wyszczególnienie dowolnej ich liczby, zgodnie ze stanem faktycznym. W takim wypadku do wyliczenia opłaty za gospodarowanie odpadów komunalnych, należy ustalać zużycie wody w poszczególnych gospodarstwach domowych, tak by ich suma stanowiła wartość równą zużyciu wody z danej nieruchomości. W przypadku przekroczenia wartości maksymalnej

w poszczególnych gospodarstwach domowych, przy obliczaniu opłaty z danej nieruchomości należy brać pod uwagę różnicę pomiędzy wysokościami opłaty wynikającej ze zużycia wody przez każde gospodarstwo domowe z osobna, jak i maksymalną wysokość opłaty za gospodarstwo domowe. Za niedopuszczalne uznać należy, w ocenie Kolegium Izby przyjęcie interpretacji zaprezentowanej przez organy Miasta Świnoujście, ograniczające możliwość zastosowania ustawowej ochrony przed nadmiernym obciążaniem opłatą za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, w sytuacji gdy w jednej nieruchomości funkcjonuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało również, że Rada Miasta Świnoujście nakładając na osobę wypełniającą deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obowiązek złożenia oświadczenia o treści: „nieruchomość (...) zamieszkuje jedno gospodarstwo domowe i nie jest prowadzony najem (...)” w sposób niezgodny z art. 6m ust. 1a powiązała zagadnienie dotyczące liczby gospodarstw domowych ze sposobem korzystania z nieruchomości. Zgodnie z przywołanymi w powyższym uzasadnieniu przepisami, organ stanowiący gminy określając wzór deklaracji może żądać podania danych, które są niezbędne do obliczenia opłaty, z uwzględnieniem wybranej metody jej obliczenia. Bez znaczenia z punktu widzenia wybranej metody obliczenia opłaty, a także ustalenia liczby gospodarstw domowych, pozostaje kwestia wynajmowania nieruchomości, tj. sposobu jej wykorzystywania przez właściciela albo tytułu prawnego jej zajmowania przez najemców, którzy taką opłatę również obowiązani są płacić. Z udzielonych przez Zastępcę Prezydenta wyjaśnień wynika, że Miasto przyjęło założenie, że w przypadku wynajmowania nieruchomości na cele mieszkalne, pozostaje w nim kilka gospodarstw domowych, co zwalnia Miasto z obowiązku stosowania opłaty maksymalnej, o której mowa w art. 6j ust. 3f ustawy.

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru doszedł do przekonania, że zastosowane w części F.3. (poz. 18) deklaracji oraz w załączniku do deklaracji oświadczenie uniemożliwia jej wypełnienie i obliczenie opłaty zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 6j ust. 3f ustawy. Wobec braku możliwości wskazania liczby gospodarstw domowych zamieszkujących wskazaną nieruchomość Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało zatem treść oświadczeń za nieprawidłowe, zaś w odniesieniu do wynajmowania nieruchomości za wykraczające poza dane niezbędne do ustalenia opłaty i niezgodne z art. 6m ust. 1a i art. 6n ust. 1 ustawy. Tym samym Kolegium stwierdziło nieważność ww. oświadczeń w częściach deklaracji wskazanych w sentencji oraz powyższym uzasadnieniu, zaś dodatkowo unieważnieniu podlegają te części lub fragmenty wzoru deklaracji, które odnoszą się lub odsyłają do części F.3. deklaracji oraz oświadczenia zredagowanego w załączniku do wzoru deklaracji.

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.

Niniejsza uchwała jest ostateczna.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski