

**UCHWAŁA NR XXVI.185.S.2020**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ**  
**W SZCZECINIE**

**z dnia 4 listopada 2020 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 8/2020 Zgromadzenia Związku Gmin Dolnej Odry z dnia 5 października 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz uchwały Nr 9/2020 Zgromadzenia Związku Gmin Dolnej Odry z dnia 5 października 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

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.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- § 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr 8/2020 Zgromadzenia Związku Gmin Dolnej Odry z dnia 5 października 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty.
- § 2. Stwierdza się nieważność uchwały Nr 9/2020 Zgromadzenia Związku Gmin Dolnej Odry z dnia 5 października 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
- § 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwały Zgromadzenia Związku Gmin Dolnej Odry z dnia 5 października 2020 r. Nr 8/2020 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz Nr 9/2020 w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 7 października 2020 r.

Przedmiotowe uchwały budziły wątpliwości co do zgodności z przepisami prawa, w szczególności z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439) dalej u.c.p.g. Organ nadzoru wstępnie stwierdził, że wybór metody obliczenia opłaty za gromadzenie odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zamieszkałych, dokonany w drodze uchwały Nr 8/2020 został ustalony niezgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

Jednocześnie organ nadzoru poddał w wątpliwość zgodność uchwały Nr 9/2020 w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie

odpadami komunalnymi z art. 6m ust. 1 u.c.p.g., w zakresie w jakim organ stanowiący związku nałożył na mieszkańców obowiązek podania danych wykraczających poza dane niezbędne do ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności zakwestionowanych uchwał, o którym powiadomiono Przewodniczącą Zgromadzenia Związku Gmin Dolnej Odry pismem z dnia 27 października br. (znak: K.0010.387.AS.2020). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwał odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 4 listopada 2020 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.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie ostatecznie zbadało uchwały objęte postępowaniem nadzorczym na posiedzeniu w dniu 4 listopada 2020 r. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele jednostki.

Pełnomocnik organu, odnosząc się do uchwały Nr 8/2020 w zakresie w jakim organ nadzoru poddał w wątpliwość możliwość łączenia dwóch metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wskazał, że wybór dwóch metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj. od gospodarstwa domowego i średniomiesięcznej ilości zużytej wody, i stosowanie ich łącznie w stosunku do jednego właściciela nieruchomości jest zgodny z ww. przepisami u.c.p.g. Podczas udzielania wyjaśnień na pytania organu nadzoru, przedstawiciele jednostki wskazali, że łączne zastosowanie opłat w stosunku do jednej nieruchomości nie spowoduje przekroczenia stawek maksymalnych, o których mowa w art. 6k ust. 2a ustawy.

Odnosząc się zaś do poddanych przez Kolegium Izby wątpliwości dotyczących uchwały Nr 9/2020 i nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku składania określonych dokumentów oraz podawania danych dodatkowych, przedstawiciele Związku podnieśli, że dane wymagane w drodze załączników do uchwały są potrzebne przy określeniu wysokości opłaty i służą prawidłowemu wypełnieniu deklaracji. Obowiązek dołączenia do deklaracji określonych dokumentów pozwala ocenić czy zastosowana przez właściciela nieruchomości metoda jest prawidłowa. Ponadto ustalony wykaz dokumentów ma na celu potwierdzenie rzetelności danych zawartych w deklaracji, jak również może służyć wystawieniu ewentualnego tytułu wykonawczego.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr 8/2020 Zgromadzenia Związku Gmin Dolnej Odry z dnia 5 października 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz uchwała Nr 9/2020 Zgromadzenia Związku Gmin Dolnej Odry z dnia 5 października 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należą do właściwości rzeczowej Izby, z uwagi na zakres

regulacji określony w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, tj. opłaty, do których zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.).

Uchwała Nr 8/2020 podjęta została przez Zgromadzenie Związku na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2, ust. 2a pkt 2 i 4, ust. 3 i 4a i art. 6j ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 3e oraz art. 3 ust. 2a u.c.p.g., a także art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 w związku z art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W drodze § 1 uchwały organ stanowiący Związku postanowił o ustaleniu metody obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w postaci opłaty obliczanej w oparciu o stosowanie łącznie dwóch metod tj. od gospodarstwa domowego oraz ilości średniomiesięcznej zużycia wody z danej nieruchomości. Jednocześnie w § 2 ust. 1 uchwały organ stanowiący ustalił stawkę opłaty od gospodarstwa domowego, a także za zużycie 1m<sup>3</sup> wody. Ponadto stosownie do treści art. 6j ust. 3e u.c.p.g., Zgromadzenie Związku określiło zasady ustalanie ilości zużytej wody z danej nieruchomości.

W ocenie Kolegium Izby określenie metody obliczania opłaty poprzez zastosowanie jednocześnie dwóch lub więcej metod określonych w art. 6j u.c.p.g. w stosunku do jednego właściciela nieruchomości jest niezgodne z art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Zgodnie z art. 6k ust.1 cyt. ustawy organ stanowiący w drodze uchwały dokonuje wyboru jednej metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustala stawkę takiej opłaty. Prawodawca w drodze cyt. przepisu dopuścił możliwość stosowania na obszarze gminy więcej niż jednej metody obliczenia opłaty jednakże, w ocenie Kolegium, nie dotyczy to tego samego właściciela nieruchomości. Zdaniem Kolegium ustawodawca w drodze art. 6k ust. 1 pkt 1 - przepisu kompetencyjnego o charakterze obligatoryjnym - nałożył na organy stanowiące gminy (związków międzygminnych) obowiązek wyboru metody obliczenia opłaty spośród metod przewidzianych w przepisach u.c.p.g. Co więcej prawodawca posługując się wyrażeniem „metody” w liczbie pojedynczej wskazał na możliwość wyboru jednej metody z metod ujętych w art. 6j ust. 1 u.c.p.g., a zatem liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilości zużytej wody oraz powierzchni lokalu mieszkalnego. Co prawda w zdaniu drugim art. 6k ust. 1 pkt 1 prawodawca przyznał możliwość ustalenia na obszarze gminy więcej niż jednej metody obliczenia opłaty. Kluczowe jednak dla prawnej oceny kompetencji prawotwórczej jest zastosowanie wyrażenia „na obszarze gminy”. W ocenie Kolegium Izby powyższe ma na celu wyjście naprzeciw warunkom panującym na terytorium jednostek samorządowych szczebla gminnego, które mogą być różne w zależności od uwarunkowań panujących na terenie danej jednostki. A zatem możliwe jest stosowanie na części obszaru gminy (związku) jednej z spośród trzech metod, by na innej części tej samej jednostki stosować inną metodę. Powyższe

nie świadczy jednak o możliwości stosowania dla jednej nieruchomości kilku metod łącznie.

Ponadto ustawodawca zapobiegając stosowaniu zbyt wysokich stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi postanowił o określeniu w drodze przepisu u.c.p.g. stawek maksymalnych odnoszących się do poszczególnych metod obliczenia opłaty. Zastosowanie zatem dwóch lub więcej metod, o których mowa w art. 6j ust. 1 u.c.p.g., może skutkować bezprawnym przekroczeniem stawki maksymalnej dla jednej nieruchomości i nie zmienia tego faktu okoliczność, iż w badanej nie doszło do przekroczenia tej stawki.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Kolegium Izby, Uchwała Nr 8/2020 objęta sentencją niniejszej uchwały w sposób istotny narusza przepis art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g., co w myśl art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały.

Uchwała Nr 9/2020 Zgromadzenia Związku Gmin Dolnej Odry z dnia 5 października 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowi akt o charakterze wykonawczym do uchwały określającej wybór metody ustalenia opłaty. Wylimitowanie z obrotu prawnego uchwały w sprawie wyboru metody i ustalenia wysokości stawki opłaty czyni zbędną uchwałę w sprawie wzoru deklaracji, w wyniku czego Kolegium również stwierdziło jej nieważność.

Organ nadzoru niezależnie od stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały zwraca uwagę na wątpliwości dotyczące zapisów części normatywnej uchwały Nr 9/2020 oraz niektórych jej załączników.

W ocenie Kolegium przewidziany wymóg: złożenia wraz z deklaracją kopii nakazu płatniczego lub innego dokumentu potwierdzającego posiadanie gospodarstwa rolnego, podanie jego powierzchni (§ 2 pkt 6 lit. b i d oraz zał. Nr 2 do wzoru deklaracji D1); oświadczenia właściciela nieruchomości o rodzaju wykonywanej działalności z podaniem kodu PKD (§ 2 pkt 7 lit. c oraz zał. Nr 3 do wzoru deklaracji D1); podania w oświadczeniu stanowiącym zał. Nr 4 do wzoru deklaracji D1 numeru działki, obrębu ewidencyjnego oraz wymóg podania danych właściciela lokalu w oświadczeniu Nr 5 do wzoru deklaracji D1 składanego przez wspólnotę mieszkaniową, dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości oraz podania danych współwłaścicieli - wykraczają poza granice określone w art. 6m ust. 1a i 1b u.c.p.g., albowiem nie są to dane niezbędne do obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak również nie stanowią danych niezbędnych do wystawienia tytułu wykonawczego wobec osoby składającej deklarację.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym w uchwale w sprawie określenia wzoru deklaracji rada gminy może określić wykaz dokumentów i oświadczeń potwierdzających dane zawarte w deklaracji, lecz muszą być one

konieczne do prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub ułatwić składanie deklaracji. Natomiast opisane wyżej dokumenty i oświadczenia w ocenie Kolegium nie spełniają tego wymogu, a służą raczej do weryfikacji złożonej deklaracji. Weryfikacja zaś odbywa się dopiero w czasie dokonywanej przez organ wykonawczy kontroli złożonej deklaracji, w przypadku powzięcia przez organ wątpliwości w zakresie prawdziwości danych zawartych w deklaracji. Organ wykonawczy podejmuje wtedy czynności sprawdzające zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 926, ze zm.). Żądanie zatem z góry dokumentów umożliwiających weryfikację danych zawartych w deklaracji może stanowić wykroczenie poza delegację ustawową (podobnie wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 sierpnia 2020 r. sygn.. akt I SA/Sz 486/20).

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.

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)*