

UCHWAŁA NR XXXI.220.S.2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 16 grudnia 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXIII/710/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) 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 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXIII/710/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, w zakresie:

- 1) § 2 pkt 6,
- 2) § 6,
- 3) pkt 1 i 3 objaśnień załącznika nr 1 do uchwały,
- 4) pkt 1 objaśnień załącznika nr 2 do uchwały,
- 5) pkt 1 objaśnień załącznika nr 4 do uchwały.

§2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr XXIII/710/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 30 listopada 2020 r., a jej podjęcie nastąpiło na podstawie art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439).

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. 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 przepisami ustawy z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.), z uwagi na zredagowanie w § 2 pkt 6 uchwały obowiązku dołączenia przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy dokumentów odnoszących się do prowadzonej działalności gospodarczej, jak również wymogu podania danych współwłaścicieli nieruchomości, w załączniku Nr 5 do deklaracji, które to dane wykraczają poza zakres danych niezbędnych do ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jednocześnie wątpliwości organu nadzoru budziła treść § 6 uchwały w zakresie, w jakim zobowiązuje się Prezydenta Miasta Szczecin do uzupełnienia wzoru deklaracji o wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami, co wykracza poza delegację ustawową oraz istotę składania deklaracji przez właścicieli nieruchomości. Ponadto Kolegium Izby powzięło wątpliwość w zakresie kompetencji prawotwórczej organu stanowiącego Miasta Szczecin do regulowania w drodze aktów prawa miejscowego definicji pojęć: nieruchomości zamieszkałej, nieruchomości niezamieszkałej, gospodarstwa domowego, co do regulowania których brakuje stosownego upoważnienia ustawowego.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącą Rady Miasta Szczecin pismem z dnia 10 grudnia br. (znak: K.0010.441.DC.2020). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 16 grudnia 2020 r.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 16 grudnia br. W posiedzeniu nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, natomiast w dniu 15 grudnia br. wpłynęło stanowisko pełnomocnika Rady Miasta, który ustosunkował się do wątpliwości organu nadzoru. W pierwszej kolejności wskazał, że żądanie przedstawienia dokumentów odnoszących się do potwierdzenia prowadzonej działalności lub jej charakteru stanowiło o wykorzystaniu normy wynikającej z art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym Rada Miasta określając wzór deklaracji może określić również wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W jego ocenie, wskazane w § 2 pkt 6 dokumenty są niezbędne do ustalenia wysokości opłaty, a nadto przestrzegania Regulaminu czystości i porządku obowiązującego na terenie Miasta. Odnosząc się do kwestii załącznika przedstawiającego dane współwłaścicieli, pełnomocnik podniósł, iż jest on wypełniany jedynie w przypadku gdy deklarację dla danej nieruchomości składa więcej niż jeden z jej współwłaścicieli. Powyższa sytuacja znajduje zastosowanie, gdy współwłaściciele nie ustanowili pełnomocnika, a chcą oni wpisać dane wszystkich właścicieli. Zawarte zaś w § 6 zobowiązanie Prezydenta Miasta do uzupełniania deklaracji oraz definicje pojęć w objaśnieniach do deklaracji, w ocenie Miasta miały służyć ułatwieniu mieszkańcom wypełnienie i składanie deklaracji.

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 XXIII/710/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie jej nieważności, w wymienionych częściach.

W drodze § 2 pkt 6 Rada Miasta Szczecin postanowiła, że w przypadku części nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy do deklaracji należy przedłożyć dokument potwierdzający zmianę miejsca wykonywania bądź charakteru działalności gospodarczej, likwidację działalności gospodarczej lub jej zawieszenie jeżeli ma to wpływ na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że na podstawie art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada Miasta określiła wzór deklaracji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji. Stosownie do art. 6m ust. 1a cyt. ustawy deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. A zatem ustalając wzór deklaracji organ stanowiący gminy nie może żądać danych wykraczających poza te, które są potrzebne do ustalenia opłaty za odbiór i utylizację odpadów. W przypadku nieruchomości niezamieszkałych dane te stanowi liczba pojemników, w których gromadzone są odpady oraz ich pojemność. Ponadto zgodnie z art. 6n ust. 2 ustawy rada gminy określając wzór deklaracji może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wobec powyższego w ocenie Kolegium Izby, biorąc pod uwagę sposób obliczania opłaty od nieruchomości na której nie zamieszkują mieszkańcy, dokumenty o których mowa w § 2 pkt 6 badanej uchwały nie potwierdzają ani nie wpływają na ustalenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zdaniem organu nadzoru, kwestia weryfikacji oraz prawdziwości zadeklarowanych wartości oraz postępowania zgodnie z obowiązującym na terenie Miasta Regulaminem czystości, może następować jedynie w drodze postępowania wyjaśniającego prowadzonego w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.). Takie stanowisko wyrażone zostało również w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 12 sierpnia 2020 r. sygn. akt I SA/Sz 486/20.

W związku z powyższym Kolegium izby stwierdziło nieważność § 2 pkt 6 uchwały, jako niezgodnego z art. 6m ust. 1a w zw. z art. 6n ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W drodze § 6 uchwały organ stanowiący zobowiązał Prezydenta Miasta Szczecin do uzupełnienia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami

komunalnymi o wysokość stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz o procent zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących odpady w przydomowym kompostowniku. W ocenie organu nadzoru powyższe zobowiązanie organu wykonawczego nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach ustawy. Stosownie do treści art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, deklarację wypełnia i składa właściciel nieruchomości. Złożenie przez niego własnoręcznego podpisu potwierdza prawdziwość danych zawartych w deklaracji. Organ stanowiący na podstawie przepisów ustawy nie ma możliwości nałożenia na organ wykonawczy, ani żaden inny podmiot, obowiązku uzupełniania za właściciela deklaracji we wskazanym w § 6 uchwały zakresie nawet, jeśli jego intencją jest ułatwienie złożenia deklaracji. Powyższe nie stoi na przeszkodzie udzielania porad, instruktaży oraz wyjaśnień dotyczących sposobu wypełnienia deklaracji.

W drodze pkt 1 i 3 objaśnień załącznika Nr 1, pkt 1 objaśnień załącznika Nr 2 oraz pkt 1 objaśnień załącznika Nr 3 uchwały organ stanowiący zredagował definicje nieruchomości zamieszkałej, nieruchomości niezamieszkałej oraz gospodarstwa domowego. Kolegium Izby w tym miejscu wskazuje, że zgodnie z § 149 cyt. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych. Co więcej, w szczególności w akcie wykonawczym, nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej. A zatem wobec braku legitymacji do zredagowania definicji nieruchomości zamieszkałej, nieruchomości niezamieszkałej oraz gospodarstwa domowego przez organy gminy, w wydawanych aktach prawa miejscowego, Rada Miasta Szczecin nie była uprawniona do zdefiniowania w drodze pkt 1 i 3 objaśnień załącznika Nr 1, pkt 1 objaśnień załącznika Nr 2 oraz pkt 1 objaśnień załącznika Nr 3 ww. pojęć. Intencja Rady Miasta w zakresie dotyczącym ułatwienia wypełniania deklaracji jest w pełni uzasadniona, nie mniej jednak wobec braku stosownego upoważnienia ustawowego, organ nadzoru doszedł do przekonania, iż redakcja ww. definicji we wskazanych załącznikach, stanowiła wykroczenie poza delegację ustawową wyrażoną w art. 6m ust. 1a ustawy upoważniającej.

W tym stanie rzeczy Kolegium 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)*