



Uchwała Nr 3/I/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 12 stycznia 2021 r.

w sprawie uchwały Nr XXIII/161/20 Rady Gminy Świnna z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XXIII/161/20 Rady Gminy Świnna z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości z powodu istotnego naruszenia przepisu art. 6n ust. 1, art. 6m ust. 1a i 1b i art. 6j ust. 3b w powiązaniu z art. 6i ust. 1 pkt 3, art. 6j ust. 1 pkt 1 i ust. 3b oraz art. 6k ust. 1 i ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 z późn. zm.) polegającego na:

- 1) nieuchwaleniu przez organ stanowiący gminy możliwości składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- 2) nieuwzględnieniu w treści 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);
- 3) braku podstaw do żądania podawania w deklaracji uzasadnienia przyczyn składanej korekty deklaracji oraz podawania danych dotyczących prowadzenia rodzaju działalności, w ramach której, średnio na dzień jest zatrudnionych pracowników, w szkole uczy się uczniów, w przedszkolu przebywa dzieci, lokal handlowy ma powierzchnię, lokal gastronomiczny posiada miejsc

konsumpcyjnych, w szpitalu/ internacie / hotelu znajduje się łóżek, na cmentarzu znajduje się miejsce pochówku;

4) uchwaleniu wzoru deklaracji z szeregiem niezgodności dotyczących zakresu przedmiotowego oraz przyjętych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIII/161/20 Rady Gminy Świnna z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 14 grudnia 2020 roku.

W dniu 30 grudnia 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 451/XXX/2020 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. O terminie posiedzenia Kolegium Izby powiadomiono organy Gminy z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu Kolegium Izby, które odbyło się w dniu 12 stycznia 2021 r. nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Świnna. W sprawie wniesiono pisemne wyjaśnienia złożone przez Przewodniczącego Rady Gminy i Wójta Gminy zawarte w piśmie znak: RG.0004.7.2020 z dnia 5 stycznia 2021 r. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że w związku z problemami kadrowymi uchwała w sprawie wzoru deklaracji nie została zweryfikowana zgodnie z zapisami ustawy oraz że w opracowaniu jest nowy projekt uchwały.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w uchwale Nr XXIII/161/20 Rady Gminy Świnna z dnia 10 grudnia 2020 r. istotne naruszenia prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenia prawa stanowiły podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny sprawy.

W dniu 10 grudnia 2020 r. Rada Gminy Świnna podjęła uchwałę Nr XXIII/161/20 w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez

właściciela nieruchomości. Zgodnie z § 1 ust. 1 podjętej uchwały wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych określa załącznik nr 1 do niniejszej uchwały. Zgodnie z § 1 ust. 2 podjętej uchwały wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne określa załącznik nr 2 do niniejszej uchwały. W § 2 uchwały zawarto informacje o terminach i miejscu składania deklaracji. W przepisie § 3 wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Świnna. Następnie w § 4 uchwalono, że traci moc uchwała nr XVI/64/15 Rady Gminy Świnna z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości. W § 5 postanowiono, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

Podczas przeprowadzonego badania nadzorczego uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w pierwszej kolejności stwierdziło, że podjęta uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego jest niekompletna. W podjętej uchwale:

1) zaniechano określenia warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, podczas gdy taki obowiązek został nałożony na radę gminy przepisem art. 6n ust.1 pkt 2 z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 z późn. zm.), który stanowi, że rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:

- a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
- b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone;

2) nie zawarto informacji wskazanej 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), pomimo że taki obowiązek wynika z art. 6n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że rada gminy określi wzór deklaracji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości obejmujący 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, str. 1, z późn. zm.).

Należy zaznaczyć, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku, który zapadł ponad siedem lat temu w dniu 23 października 2013 r. (sygn. akt II SA/Po 668/13) zauważył że, mieszkańcy gminy składający deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzyskali dzięki nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która weszła w życie z dniem 6 marca 2013 roku (Dz. U. z 2013 r. poz. 228), prawo do składania ich za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Uprawnienie to, nie leży po stronie organów gminy, a konkretnie po stronie jej organu uchwałodawczego - rady gminy, lecz po stronie wspólnoty, tj. mieszkańców gminy zobowiązanych do składania deklaracji. Odbiciem tego uprawnienia mieszkańców gminy jest obowiązek ciążyący na radzie gminy określony w art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy, polegający na określeniu w uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Rozwiązanie to w dobie postępującej cyfryzacji ma służyć usprawnieniu systemu odbierania odpadów komunalnych.

Kolegium tut. Izby wskazuje ponadto, że obowiązujące brzmienie art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostało ustalone na mocy ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania 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) i weszło w życie 4 maja 2019 r. Zgodnie z art. 165 tej ustawy, uchwały wydane przed dniem jej wejścia w życie na podstawie art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zachowują moc do czasu wydania nowych uchwał (na podstawie art. 6n ww. ustawy w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą), jednak nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Zatem Rada Gminy Świnna winna w tym zakresie dokonać stosowanej nowelizacji przepisów prawa miejscowego w terminie do 3 maja 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej podczas badania nadzorczego podjętej uchwały stwierdziło również, że doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego z art. 6n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy polegającego na braku podstaw do żądania od obowiązanych do składania deklaracji podawania danych dotyczących:

1) pisemnego uzasadnienia przyczyn złożenia korekty deklaracji (pole B.5 zał. nr 1) - czym wykroczone poza przepisy art. 6n ust. 1 pkt 1 tej ustawy oraz art. 81 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.), gdyż zgodnie z art. 6q w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa, natomiast zgodnie z art. 81 § 2 Ordynacji podatkowej skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji;

2) prowadzenia rodzaju działalności, w ramach której, średnio na dzień jest zatrudnionych pracowników, w szkole uczą się uczniów, w przedszkolu przebywa dzieci, lokal handlowy ma powierzchnię, lokal gastronomiczny posiada miejsc konsumpcyjnych, w szpitalu/ internacie / hotelu itp. znajduje się łóżek, na cmentarzu znajduje się miejsc pochówku (pole G.2 zał. nr 2), gdyż są to dane inne niż niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, natomiast w myśl art. 6m ust. 1a cyt. wyżej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a katalog danych, których podania rada może wymagać wynika z art. 6m ust. 1b tej ustawy i są to:

- a) imię i nazwisko lub nazwę właściciela nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby,
- b) adres nieruchomości,
- c) dane stanowiące podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- 4) numer telefonu właściciela nieruchomości,
- 5) adres poczty elektronicznej właściciela nieruchomości,
- 6) inne informacje niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego,
- 7) informacje dotyczące posiadania kompostownika przydomowego i kompostowania w nim bioodpadów stanowiących odpady komunalne.

Kolegium wskazuje, że 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 1 stycznia 2016 r. 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 wyeliminowała obowiązek składania pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji. Tym

samym, rada gminy nie ma uprawnienia do nakładania takich obowiązków na obowiązanych do składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na podstawie art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy, w drodze uchwały:

- 1) dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 tej ustawy oraz ustala stawkę takiej opłaty;
- 2) ustala stawkę opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.

W przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, co wynika z art. 6j ust. 3b tej ustawy. Obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe - za rok bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości, o czym mówi art. 6i ust. 1 pkt 3 ustawy. W myśl art. 6k ust. 4a ww. ustawy rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej podczas badania nadzorczego uchwały stwierdziło również inne nieprawidłowości w uchwalonych wzorach deklaracji odnoszące się do zakresu przedmiotowego oraz przyjętych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności dotyczące uchwalenia:

- 1) w części F.3 (zał. nr 1) pól dotyczących wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od 4 i następnego dziecka, co jest niezgodne ze stawkami i zwolnieniami z opłaty wynikającymi z obowiązujących uchwał Rady Gminy Świnna podjętych w tych sprawach, co potwierdzili przedstawiciele Gminy w piśmie z dnia 5 stycznia 2021 r.;
- 2) danych do wyliczenia opłaty (część F.3 zał. nr 1) nieuwzględniających zwolnienia z części opłaty wynikającego z uchwały Rady Gminy Świnna Nr XXIII/158/20 z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

właścicieli nieruchomości zabudowanymi budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi posiadających kompostownik przydomowy;

3) w części F.1, F.2 i G.1 pole 40-42 (zał. nr 2) danych i informacji, które są sprzeczne z art. 6j ust. 3b w związku z art. 6i ust. 1 pkt 3 ustawy, gdyż obowiązek opłatowy nie dotyczy domków letniskowych ale nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-rekreacyjno-rekreacyjno-rekreacyjno-wypoczynkowe, natomiast rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości oraz uchwalenia niezgodnego z występującym obowiązkiem selektywnego zbierania odpadów we wzorze odnośnie domków letniskowych pól w zał. nr 2 dotyczących wyboru możliwości sposobu zbierania odpadów selektywnego lub nieselektywnego;

4) danych o pojemnikach i workach (w zał. nr 2) bez wyraźnego rozróżnienia na pojemniki i worki oraz o pojemnościach i w rozbiciu na frakcje inaczej niż przewiduje to uchwała Rady Gminy Świnna Nr XXIII/160/20 podjęta również na sesji w dniu 10 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz stawki opłaty za pojemnik.

Należy podkreślić, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, bez możliwości wybiórczego, dowolnego, czy też częściowego stosowania przepisu, jak również nie może wykraczać poza delegację ustawową, a także naruszać innych obowiązujących przepisów, w tym norm prawa materialnego. Dla przepisów aktów prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowanym do ogółu podmiotów wymagane są wyższe standardy jednoznaczności i określoności, dlatego powinny być one spójne, precyzyjne i czytelne oraz w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru badana uchwała nie wypełnia tych wymogów, co skutkuje negatywną oceną legalności całej uchwały. Mając powyższe na względzie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej