



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 14 sierpnia 2025 r.

Poz. 3523

UCHWAŁA NR XX.94.K.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 30 lipca 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XV/136/25 Rady Miejskiej w Czaplinku z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości zamieszkałej, położonej na terenie Gminy Czaplinek oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) 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 2025 r. poz. 7) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1 Stwierdza się nieważność załącznika do uchwały Nr XV/136/25 Rady Miejskiej w Czaplinku z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości zamieszkałej, położonej na terenie Gminy Czaplinek oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- w zakresie:
- 1) części B.2. Uzasadnienie złożenia korekty deklaracji,
 - 2) części D.1. dotyczącej rubryki: "Nr rachunku wskazanego do zwrotu nadpłaty: ... Nazwa banku: ...",
 - 3) części D.4. Dane identyfikacyjne współwłaściciela nieruchomości,
 - 4) części D.5. Adres zamieszkania/siedziba współwłaściciela,
 - 5) części D.6. Adres współwłaściciela do korespondencji,
 - 6) części E. dotyczącej rubryki: "Miejsce ustawienia pojemników",
 - 7) części J. Uwagi i wyjaśnienia składającego deklarację.
- Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/136/25 Rady Miejskiej w Czaplinku z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości zamieszkałej, położonej na terenie Gminy Czaplinek oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 15 lipca 2025 r., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia

podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 6m ust. 1a i 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), z uwagi na wyszczególnienie we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi części i rubryk zawierających:

– konieczność podania szczegółowych danych osobowych i adresowych współwłaściciela nieruchomości oraz numeru rachunku bankowego składającego deklarację wskazanego do zwrotu nadpłaty wraz z nazwą banku prowadzącego ten rachunek,

– uzasadnienie złożenia korekty deklaracji, miejsce ustawienia pojemników oraz uwagi i wyjaśnienia składającego deklarację - oznaczonych jako pola nieobowiązkowe do wypełnienia,

które są zbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz nie znajdują umocowania w kompetencji organu stanowiącego do ich określenia we wzorze deklaracji.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części lub całości, a o wszczętym postępowaniu powiadomiono organy Gminy Czaplinek pismem z dnia 24 lipca 2025 r. (znak: K.420.59.2025). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 30 lipca 2025 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.

Burmistrz Czaplinka pismem z dnia 29 lipca 2025 r. (znak OG.0004.1.24.2025) wniósł wyjaśnienia i uzasadnił wymóg podania szczegółowych danych osobowych i adresowych współwłaściciela nieruchomości celem ewidencyjnym, kontrolnym i egzekucyjnym, gdyż zgodnie z art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponosi właściciel nieruchomości, a w przypadku współwłaścicieli - wszyscy współwłaściciele odpowiadają solidarnie. Zdaniem jednostki, wskazanie ww. danych zapewnia pełną identyfikację wszystkich podmiotów ponoszących odpowiedzialność, jednoznacznie przypisuje obowiązek i zapewnia uniknięcie sporów co do reprezentacji, a także usprawnia ewentualne czynności administracyjne lub egzekucyjne i nie wykracza poza ramy art. 6m ust. 1b ww. ustawy oraz nie nakłada nowego obowiązku na mieszkańców i jest zgodne w szczególności z wyrokiem WSA w Gdańsku z dnia 8 grudnia 2021 r., sygn. akt: I SA/Gd 850/21: "Polecenie podania danych identyfikacyjnych współwłaściciela może być uzasadnione, jeżeli ma charakter pomocniczy i nie nakłada obowiązku sankcjonowania negatywnymi skutkami". W stanowisku Gminy Czaplinek wskazano ponadto, że dane współwłaściciela będą przetwarzane jedynie w ramach realizacji obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz Ordynacji podatkowej - co stanowi podstawę prawną przetwarzana zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO. Wymóg podania w deklaracji numeru rachunku bankowego, wraz z nazwą banku, wskazanego do zwrotu nadpłaty został podyktowany możliwością wcześniejszego pozyskania co skróci procedurę zwrotu nadpłaty, zgodnie z art. 77b § 1 Ordynacji podatkowej (Dz. U. z 2025 r., poz. 111 z późn. zm.). Jednocześnie wskazano, iż powodem pozyskiwania powyższych danych jest zwrot nadpłaty, w przypadku jej wystąpienia, zgodnie z zasadą adekwatności i celowości. Jednostka zadeklarowała, że powyższe pola zostaną w "deklaracji śmieciowej", jednakże zostaną opatrzone opcją jako dobrowolne do wypełnienia, gdyż:

a) nie stanowi to naruszenia przepisów prawa,

b) nie narusza zasad przetwarzania danych osobowych, w szczególności zasady minimalizacji wynikającej z art. 5 ust. 1 lit. c RODO,

- c)nie rozszerza obowiązku mieszkańców,
- d)jest zgodne z orzecnictwem i praktyką samorządową,
- e)ułatwia pracę organów gminnych oraz zapewnia transparentność odpowiedzialności.

W przypadku pól nieobowiązkowych do wypełniania, takich jak uzasadnienie złożenia korekty, miejsce ustawienia pojemników oraz uwagi i wyjaśnienia składającego deklarację, w stanowisku gminy określono, iż podanie powyższych danych umożliwia organowi szybsze i sprawniejsze rozparzenie dokumentu, bez konieczności kontaktu z mieszkańcem lub wszczynania postępowania wyjaśniającego, a dodatkowe pole w formularzu deklaracji wpisuje się w zasadę przejrzystości i pomocniczości działania administracji publicznej oraz pozwala ograniczyć liczbę postępowań wyjaśniających i błędnych interpretacji, co znacząco usprawnia pracę organów gminnych, odciąża administrację i zmniejsza liczbę formalnych pism i wezwań, zwiększa przejrzystość postępowania oraz wprowadza dobre praktyki komunikacji między obywatelem a organem.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 30 lipca br. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki, która skorzystała z prawa do przedstawienia w formie pisemnej stanowiska w przedmiotowej sprawie objętej postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Izby w podjętym rozstrzygnięciu nadzorczym zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XV/136/25 z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości zamieszkałej, położonej na terenie Gminy Czaplinek oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej w sposób istotny narusza art. 6n ust. 1 pkt 1, w zw. z art. 6m ust. 1a i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co implikuje stwierdzenie nieważności części przedmiotowej uchwały wskazanej w sentencji.

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, z późn. zm.), a uchwała w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest wydawana na podstawie i w granicach prawa, czyli na podstawie upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem warunku legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie tego upoważnienia. Ponadto, taka "dowolność" danych zamieszczanych w deklaracji jest także sprzeczna z zasadami techniki prawodawczej, gdyż § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wprost wskazuje, że w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, tj. "podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw".

W myśl art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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, 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 oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji. Przepis art. 6m ust. 1a stanowi, iż deklaracja

zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaś art. 6m ust. 1b wymienia jakich danych może wymagać rada gminy określając przedmiotowy wzór:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę właściciela nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby;
- 2) adres nieruchomości;
- 3) 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.

Realizując kompetencję wynikającą z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada Miejska w Czaplinku określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w której dodatkowo nałożono na właściciela obowiązek podania następujących danych:

- w części B.2 Uzasadnienie złożenia korekty deklaracji,
- w części D.1. Nazwisko/pełna nazwa składającego deklarację, rubryka: Nr rachunku bankowego wskazanego do zwrotu nadpłaty,
- w części D.4. Dane identyfikacyjne współwłaściciela nieruchomości,
- w części D.5. Adres zamieszkania/siedziba współwłaściciela,
- w części D.6. Adres współwłaściciela do korespondencji,
- w części E. Adres Nieruchomości, na której powstają odpady komunalne, rubryka: Miejsce ustawienia pojemników,
- w części J. Uwagi i wyjaśnienia składającego deklarację,

przy czym część B.2 oraz dwie ostatnie rubryki zgodnie z przypisem umieszczonym pod Objaśnieniami oznaczono jako pole nieobowiązkowe do wypełnienia.

W ocenie Kolegium Izby przewidziany we wzorze deklaracji wymóg podania danych współwłaściciela nieruchomości wykracza poza granice określone w art. 6m ust. 1a i 1b cyt. ustawy, nie są to bowiem dane bezpośrednio wymienione w tych przepisach, jak również nie są to dane niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego wobec osoby składającej deklarację. To samo stwierdzono w odniesieniu do uzasadnienia złożenia korekty deklaracji, przy czym dodatkowo należy wyjaśnić, że za wyeliminowaniem obowiązku uzasadnienia złożenia korekty deklaracji przemawia wykładnia historyczna art. 81 ustawy z dnia 29 sierpnia 1992 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn.zm.), a do jej zastosowania uprawnia dyspozycja art. 6 ust. 12 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Z dniem 1 stycznia 2016 r. paragrafowi 2 art. 81 cyt. ustawy, dotychczas stanowiącemu iż skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyn korekty, nadano brzmienie: „Skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji”. Z uwagi na powyższe, od 1 stycznia 2016 r., ustawa nie nakłada na podatników – właścicieli nieruchomości obowiązku pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji. Przyjmuje się, że w razie wątpliwości dotyczących skorygowanej deklaracji organ podatkowy może – na podstawie art. 274a § 2 Ordynacji podatkowej – wezwać podatnika do ich wyjaśnienia.

W ocenie Kolegium brak jest więc obecnie uzasadnienia do wprowadzenia wymogu uzasadnienia dokonania korekty deklaracji, a wprowadzenie takiego wymogu we wzorze deklaracji wykracza poza ramy określone art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Przyczyny korekty deklaracji nie stanowią czynnika wpływającego na wysokość opłaty i co do zasady pozbawione są prawnego znaczenia. Powyższe stanowisko wywieść można również z wyroku WSA w Poznaniu z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt I SA/Po 1459/16, który stwierdził także cyt. "w świetle art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach deklaracja zawierać może wyłącznie dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z tego przepisu wynika zatem zakaz zawierania w deklaracji danych, które nie są niezbędne do określenia wysokości opłaty niezależnie od tego czy dane te są podawane w deklaracjach obligatoryjnie czy fakultatywnie".

Z powyższych względów stwierdzono również nieważność uchwały w części dotyczącej rubryk: miejsce ustawienia pojemników oraz uwagi i wyjaśnienia składającego deklarację, pomimo, że ich wypełnienie, podobnie jak uzasadnienie złożenia korekty deklaracji zostało wskazane jako fakultatywne.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdził, że złożone przez Burmistrza wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, a uchwała we wskazanych w sentencji częściach została podjęta z istotnym naruszeniem art. 6n ust. 1 pkt 1, w zw. z art. 6m ust. 1a i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto, Kolegium Izby zwraca uwagę organowi stanowiącemu, iż określając w § 3 przedmiotowej uchwały warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej winien także kierować się zapisami art. 6n ust. 2 lit. a ww. ustawy i określić układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Organ nadzoru wskazuje również, że wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały Nr XXIII/204/20 Rady Miejskiej w Czaplinku z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości zamieszkałej, położonej na terenie Gminy Czaplinek oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3918) wskazanej w § 4 lit. b badanej uchwały wzbudza wątpliwości z zakresu techniki prawodawczej, gdyż uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt prawny jest bezprzedmiotowe, albowiem przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. W efekcie czego, zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest tylko poprzez zmianę przepisów zawartych w uchwale pierwotnej.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło 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

Marek Fras