



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 marca 2017 r.

Poz. 2211

UCHWAŁA NR 5/432/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 7 marca 2017 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

I. Stwierdza nieważność uchwały Nr XXVII/167/2017 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w zakresie następujących postanowień zawartych:

1) W załączniku nr 1 do uchwały:

- w części D2 w poz. 9 wyrażenia *NR KRS/, poz. 10 KLASA PKD*,
- w części G *NA NIERUCHOMOŚCI ZNAJDUJE SIĘ KOMPOSTOWNIK*,
- w części J (sposób wyliczenia opłaty miesięcznej) wyrażenia w brzmieniu: „*zapelnionych w ciągu miesiąca odpadami komunalnymi*”,

2) W objaśnieniach do deklaracji: tiret pierwszy i tiret drugi,

jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, z późn. zm.) przytoczonych w treści niniejszego uzasadnienia.

II. Stwierdza, że uchwała Nr XXVII/167/2017 w części obejmującej postanowienia § 3 podjęta została z naruszeniem art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

III. Uznaje, że naruszenie prawa w pkt II ma charakter nieistotny.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała, na wezwanie organu nadzoru, przekazana została tutejszej Izbie w dniu 21 lutego 2017 r. Doręczenie uchwały nastąpiło z naruszeniem przepisów art. 90 ustawy o samorządzie gminnym. Wynika z nich, że wójt obowiązany jest do przedłożenia uchwał objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Rada Miejska Ostrzeszów powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 6n ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXVII/167/2017 z dnia 26 stycznia 2017 r. wyznaczając termin rozpatrzenia sprawy na dzień 7 marca 2017 r.

Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje:

W myśl przepisu 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, 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 oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji. Rada gminy w uchwale, o której mowa w art. 6n ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (ust. 2).

Stosownie do regulacji zawartej w art. 6m ust. 1a ustawy, deklaracja winna zawierać dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z kolei w art. 6m ust. 1b ustawy przyzwolono radzie aby określając wzór deklaracji postawiła wymóg podawania przez składających deklarację następujących danych:

- 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.

We wzorze deklaracji w części D2 POZOSTAŁE PODMIOTY (dotyczy nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne) zamieszczono w poz. 9 wymóg podania NR KRS, a w poz. 10 KLASY PKD. Natomiast w części G SPOSÓB GROMADZENIA ODPADÓW zamieszczony został wymóg podania informacji, czy na nieruchomości znajduje się kompostownik.

W ocenie Kolegium Izby nałożenie obowiązku na podmioty składające deklarację zarówno podania Nr KRS, klasy Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) jak i informacji dotyczącej wyposażenia nieruchomości w kompostownik stanowi naruszenie art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wskazany przepis, jak również inne przepisy prawa (w tym art. 6m ust. 1a i ust. 1b) nie przewidują możliwości nałożenia obowiązku żądania tego typu informacji od właścicieli nieruchomości. Informacje te nie są też danymi koniecznymi do prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W deklaracji natomiast winna być zawarta informacja o sposobie zbierania odpadów, czy to w sposób selektywny, czy też nieselektywny, co wynika wprost z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także niezbędne informacje dotyczące wystawienia tytułu wykonawczego. Natomiast zamieszczenie w deklaracji informacji dotyczących: Nr KRS, klasy PKD, kompostownika nie służą obliczeniu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie są także wymagane do wystawienia tytułu wykonawczego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności ww. zapisów zawartych we wzorze deklaracji: w części D2 w poz. 9 NR KRS/, poz. 10 KLASA PKD, i w części G wyrażenia: NA NIERUCHOMOŚCI ZNAJDUJE SIĘ KOMPOSTOWNIK jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podkreślić należy, iż kompetencje rady gminy ustawodawca wyraźnie określił, zatem deklaracja powinna zawierać tylko te dane, które są niezbędne do wypełnienia celu wskazanego w art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, którym jest prawidłowe wyliczenie miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pogląd ten podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 4 marca 2014 r., sygnatura akt II SA/Bd 1608/13.

W części J obejmującej OPLATĘ ZA GOSPODAROWANIE ZMIESZANYMI ODPADAMI KOMUNALNYMI (dotyczy nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne) w części „Sposób wyliczenia opłaty miesięcznej” podana została treść w brzmieniu:

„Liczbę pojemników o określonej pojemności zapełnionych w ciągu miesiąca odpadami komunalnymi należy pomnożyć przez stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności(...)”.

Treść tego zapisu może sugerować, że miesięczna opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie uwzględniała liczbę pojemników o określonej pojemności *„zapełnionych w ciągu miesiąca odpadami*, a nie liczbę pojemników zadeklarowanych jak stanowi przepis art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym artykułem w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2 (nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne) opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2.

Liczba zadeklarowanych pojemników nie oznacza automatycznie liczby pojemników zapełnionych. Może wystąpić sytuacja, że liczba pojemników zapełnionych w miesiącu będzie niższa niż liczba zadeklarowanych pojemników. Natomiast opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy uiszczyć w wysokości uwzględniającej liczbę pojemników zadeklarowanych o określonej pojemności i określonej stawki opłaty za pojemnik. Kolegium Izby zauważa także, iż w dalszych postanowieniach części J, Rada prawidłowo określiła sposób wyliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne stanowiąc, że: *„zadeklarowaną liczbę pojemników o określonej pojemności należy pomnożyć przez stawkę odpowiadającą ich pojemności i sposobowi gromadzenia odpadów komunalnych”*. Podkreślić należy, iż uchwała w sprawie wzorów deklaracji stanowi akt prawa miejscowego, stąd jej postanowienia winny być formułowane w sposób jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Uwzględniając powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność wadliwego wyrażenia *„zapełnionych w ciągu miesiąca odpadami komunalnymi”* zamieszczonego w części J jako podjętego z naruszeniem art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Objaśnienia do deklaracji: tiret pierwszy i tiret drugi zawierają terminy złożenia deklaracji w brzmieniu:

tiret pierwszy: *„Obowiązek złożenia deklaracji do Burmistrza Miasta i Gminy Ostrzeszów o wysokości opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi powstaje w terminie 14 dni od dnia zamieszkania bądź powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”*,

tiret drugi: *„W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy złożyć nową deklarację do Burmistrza Miasta i Gminy Ostrzeszów w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana”*.

Przepis art. 6m ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wymaga, by uchwała określająca wzór deklaracji zawierała także informacje o terminach składania deklaracji. Kolegium Izby zauważa jednakże, iż kwestie terminów złożenia deklaracji Rada Miejska Ostrzeszów uregulowała w § 2, § 5 uchwały i w części wstępnej wzoru deklaracji. Zatem ponowne regulowanie tej materii w objaśnieniach jest bezzasadne. Nadto podkreślić także należy, iż terminy złożenia deklaracji nie dotyczą sposobu wypełniania deklaracji. Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby stwierdziło nieważność zapisów tiret pierwszy i drugi zawartych w objaśnieniach.

Kolegium Izby zauważa także, iż określony w części wstępnej wzoru deklaracji termin składania deklaracji w brzmieniu: *„W terminie 14 dni od dnia zamieszkania lub 14 dni od dnia, w którym nastąpiły zmiany danych określonych w deklaracji”* nie został uregulowany w sposób kompletny. Jak wynika z treści art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych. Natomiast zgodnie z art. 6m ust. 2 ustawy 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 14 dni od dnia nastąpienia zmiany.

Przedmiotową uchwałą, Rada Miejska nie w pełni uregulowała warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W § 3 i 4 uchwały, zawarte zostały następujące regulacje.

„*Deklaracje, o których mowa w § 2 mogą być składane za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej z zachowaniem wskazanych warunków i trybu składania zgodnie z § 5*” (§ 3 ust. 1);

„*Dopuszcza się składanie deklaracji wyłącznie w formatach wymienionych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczenia dokumentów elektronicznych oraz udostępnienia formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz. U z 2011 r. Nr 206, poz. 1212)*” (§ 3 ust. 2);

„*Deklaracja złożona za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej musi być podpisana bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP*” (§ 4 uchwały).

Odnosząc się do zapisu § 3 ust. 1 uchwały Rady, stwierdzić należy, iż regulacja ta obejmuje jedynie informację, że *deklaracje mogą być składane za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej z zachowaniem wskazanych warunków i trybu składania zgodnie z § 5*. Jednakże odesłanie w tym przepisie do treści § 5, który reguluje kwestie terminu składania nowej deklaracji, nie wypełnia warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej o których mowa w art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tymi przepisami uchwała powinna określić 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.

Wymogu w zakresie formatu elektronicznego oraz układu informacji i powiązań między nimi, sposobu przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie wyczerpują także postanowienia § 3 ust. 2 uchwały.

Format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi winien być zgodny z przepisami ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114, z późn. zm.) i przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 113, z późn. zm.).

Z art. 16a ust. 1 pkt 3 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne wynika że w przypadku, gdy w przepisach prawa został wskazany organ właściwy do określenia wzoru dokumentu, organ ten udostępnia na ePUAP lub w innym systemie teleinformatycznym formularz elektroniczny umożliwiający wygenerowanie dokumentu elektronicznego w celu złożenia go za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, iż przedmiotową uchwałą Rada Miejska nie wykonała w pełni delegacji wynikającej art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium uznało, że naruszenie prawa w tym zakresie ma charakter nieistotny. Jednocześnie, wskazane jest, aby nieprawidłowość w tym zakresie została wyeliminowana poprzez zmianę przedmiotowej uchwały.

Dodatkowo Kolegium Izby zwraca uwagę na postanowienia „tiret czwarty objaśnień” do deklaracji. Zdefiniowano w nim pojęcie „nieruchomości niezamieszkałych” wymieniając kolejno rodzaje nieruchomości zaliczanych do tej kategorii nieruchomości, w tym zaliczono m. in. „ogrody działkowe”. Zauważyć należy, że zarówno ogrody działkowe jak i inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe zalicza się do nieruchomości niezamieszkałych. Jednakże na skutek zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 28 listopada 2014 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 87) dodany został w art. 6j ust. 3b-3c, w których uregulowane zostały kwestie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla tej grupy nieruchomości. Zgodnie z tymi przepisami w przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Dodatkowo wskazać należy, iż

ogródki działkowe zalicza się do nieruchomości przeznaczonych na cele rekreacyjno- wypoczynkowe na, co wskazują przepisy art. 4 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40, z późn. zm.).

W myśl art. 6j ust. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, o których mowa w ust. 3b, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2. Podkreślenia wymaga fakt, że tutejszej Izbie nie została przedłożona uchwała w sprawie ustalenia ryczałtowych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast w przedmiotowej uchwale Rady, dla wszystkich nieruchomości niezamieszkałych (w tym także dla ogrodów działkowych) opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby zadeklarowanych pojemników i stawki za pojemnik o określonej pojemności zależnej od sposobu zbierania odpadów komunalnych, co w świetle przytoczonych przepisów art. 6j ust. 3b i 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie ma zastosowania dla nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Kolegium Izby wskazuje, iż kwestie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe winny zostać uregulowane przez Radę zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie pkt I przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska