

Uchwała Nr 20/1004/2014  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 24 września 2014 roku

4918.2014

CJJ

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 594 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XLVIII/275/2014 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 28 sierpnia 2014 roku w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, w części obejmującej:

- 1) w załączniku nr 1 do uchwały – „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałych”:
  - część E. – „Oświadczenie i podpis składającego deklarację”,
  - pouczenie,
  - Informację na temat zagospodarowania odpadów biodegradowalnych i ścieków bytowych,
- 2) w załączniku nr 2 do uchwały – „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości niezamieszkałych”:
  - część C.1. – „Dane składającego deklarację”, „Dane podstawowe (wymagane)” pozycja dotycząca NIP-u,
  - część D. – „Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi” – wiersz 3 tabeli „Liczba miesięcznych odbiorów pojemnika”,
  - część E. – „Oświadczenie i podpis składającego deklarację”,
  - pouczenie,

jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa opisanym w uzasadnieniu niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 3 września 2014 roku Rada Miejska Borku Wlkp., powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 roku o

utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.), określiła wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanymi przez właściciela nieruchomości.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Miejskiej Borku Wlkp. Nr XLVIII/275/2014 z dnia 28 sierpnia 2014 roku, wyznaczając termin rozpatrzenia sprawy na dzień 24 września 2014 roku.

Rozpatrując sprawę w dniu 24 września 2014 roku, Kolegium Izby ustaliło, co następuje. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Dokonując oceny uchwały Kolegium ustaliło, że Rada w załączniku Nr 1 do uchwały określiła wzór „Deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałych” oraz w załączniku Nr 2 do uchwały określiła wzór „Deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości niezamieszkałych”. W obydwu deklaracjach w części E. – „Oświadczenie i podpis składającego deklarację” Rada zobowiązała składających deklaracje do złożenia następujących oświadczeń:

- 1) *„Oświadczam, że podane przeze mnie dane są zgodne ze stanem faktycznym i prawnym”*
- 2) *„Zgodnie z art. 23 ust. 1 Ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r. (tekst jednolity – Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.) wyrażam zgodę na przetwarzanie przez Urząd Miejski w Borku Wlkp., ul. Rynek 1 danych dotyczących mojej osoby w celu przeprowadzenia postępowania administracyjnego”.*

Żądanie złożenia wyżej przytoczonych oświadczeń znalazło się również w części załącznika Nr 1 zatytułowanej „Informacja na temat zagospodarowania odpadów biodegradowalnych i ścieków bytowych”.

W ocenie Kolegium Izby nałożenie obowiązku złożenia przez osobę składającą deklarację oświadczenia o zgodności podawanych danych ze stanem faktycznym i prawnym nie znajduje oparcia w przepisach wskazanych w podstawie prawnej uchwały. Nałożenie takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje. Uchwały samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.) nie przewiduje możliwości nałożenia na składającego deklarację obowiązku złożenia tego typu oświadczenia. Taki obowiązek występuje jedynie w sytuacji, gdy przepisy ustawy przewidują taką możliwość. Regulacje ustawowe nie mogą być swobodnie poddawane wykładni rozszerzającej i celowościowej.

W art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca stwierdził, że w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz, prezydent miasta określi, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze. Tym samym jedyną konsekwencją podania w deklaracji danych niezgodnych ze stanem faktycznym i prawnym, czy też niezłożenia deklaracji jest ustalenie, w drodze decyzji administracyjnej, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zgodnie z 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, 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. Dodatkowo, stosownie do postanowień ust. 2, przywołanego wyżej art. 6n, rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zatem, z przytoczonych wyżej przepisów nie wynika uprawnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do zamieszczenia we wzorze deklaracji oświadczenia o wyrażeniu zgody „... w celu przeprowadzenia postępowania administracyjnego”.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926 z późn. zm.) przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:

- 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych,
- 2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa,
- 3) jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą,
- 4) jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego,

5) jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

Zatem, aby organ administracji publicznej mógł przetwarzać dane musi wystąpić jedna z podanych wyżej okoliczności. Tym samym, niezależnie od tego czy osoby wyrażą, czy też nie wyrażą zgody na przetwarzanie danych w celu postępowania administracyjnego, to i tak z mocy ustawy o ochronie danych osobowych, organ administracji publicznej (wójt, burmistrz, prezydent) w celu realizacji zadań wynikających z ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz wydanych na tej podstawie aktów prawa miejscowego może dane przetwarzać. Wobec powyższego wyżej określone oświadczenie o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych w celu przeprowadzenia postępowania administracyjnego należy uznać za wadliwe.

W dalszej części obydwu deklaracji zawarto Pouczenie o następującej treści: *„W przypadku nie wpłacenia o określonych ustawowo terminach kwoty opłaty lub wpłacenia jej w niepełnej wysokości, niniejsza deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, zgodnie z przepisami ustawy z 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)”*. Przy sposobności, Kolegium Izby informuje, że w 2012 roku został opublikowany kolejny tekst jednolity ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.).

Ustawodawca w art. 61 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zobowiązał radę gminy by w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, określił termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę warunki miejscowe.

Rada Miejska Borku Wlkp., wypełniając dyspozycję art. 61 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podjęła uchwałę Nr XXVI/146/2012 z dnia 6 grudnia 2012 roku w sprawie ustalenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W § 1 ust. 1 ustalono termin uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: *„Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi zebranymi na terenie nieruchomości, zwaną dalej „opłatą”, właściciel nieruchomości uiszcza raz na miesiąc, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, począwszy od miesiąca lipca 2013r.”*. Zatem w pouczeniu dla składającego deklarację należało przywołać uchwałę Nr XXVI/146/2012 z dnia 6 grudnia 2012 roku Rady Miejskiej Borku Wlkp., z której to wynika termin uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wraz z załącznikiem Nr 1 właściciel nieruchomości zamieszkałej został zobowiązany do złożenia „Informacji na temat zagospodarowania odpadów biodegradowalnych i ścieków

bytowych”, Rada zobowiązała składającego deklarację do podania informacji na temat zagospodarowania odpadów biodegradowalnych w formie:

- „będę wrzucać do pojemników na odpady zmieszane;
- będę kompostować we własnym kompostowniku o pojemności \_\_\_\_\_  $m^3$ ;
- będę przekazywać rodzinie/sąsiadom na ich kompostownik;
- będę wrzucać zwierzętom, które hoduję;
- będę przekazywać rodzinie/sąsiadom, dla zwierząt które hodują;
- będę gromadzić we własnej przyźnie kompostowej;
- będę przekazywać rodzinie/sąsiadom na ich przyznę kompostową;
- będę przekazywać do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (Gratowisko) przy ulicy Jeżewskiej”.

oraz informacji na temat zagospodarowania ścieków bytowych w formie:

- „sieci kanalizacyjnej;
- zbiornika bezodpływowego o pojemności \_\_\_\_\_  $m^3$ ;
- przydomowej oczyszczalni ścieków o przepustowości \_\_\_\_\_  $m^3/dobę$ ”.

W ocenie Kolegium Izby nałożenie obowiązku złożenia oświadczeń o zagospodarowaniu odpadów biodegradowalnych i ścieków bytowych na nieruchomości zamieszkałej jest sprzeczne z art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawa, ani wskazany przepis, nie przewidują możliwości nałożenia obowiązku składania takiego oświadczenia od właścicieli nieruchomości. Informacje te nie są też danymi koniecznymi do prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Informacja o sposobie zagospodarowania bioodpadów nie mieści się w zakresie deklaracji ustalonym przez art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy. Informacja taka może być gromadzona przez Gminę w innej formie, kierowanej do podmiotów wytwarzających odpady. W deklaracji natomiast winna być zawarta informacja o sposobie zbierania odpadów, czy to w sposób selektywny, czy też zmieszany, co wynika wprost z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kompetencje rady gminy ustawodawca wyraźnie określił, zatem deklaracja powinna zawierać tylko te dane, które są niezbędne do wypełnienia celu wskazanego w art. 6n ustawy, którym jest wyliczenie miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pogląd ten podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 4 marca 2014 roku, sygnatura akt II SA/Bd 1608/13.

W załączniku Nr 2 do uchwały – „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości niezamieszkałych”, w części C.1., Rada określiła dane, jakie ma podać składający deklarację. Do danych podstawowych (wymaganych) zaliczyła

NIP oraz imię i nazwisko lub pełną nazwę składającego deklarację. Z art. 3 ustawy z dnia 13 października 1995 roku o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz. U. z 2012 r. poz. 1314 z późn. zm.) wynika, że identyfikatorem podatkowym jest zarówno nr PESEL jak i NIP, to znaczy numer PESEL – w przypadku podatników będących osobami fizycznymi objętymi rejestrem PESEL nieprowadzących działalności gospodarczej lub niebędących zarejestrowanymi podatnikami podatku od towarów i usług oraz NIP – w przypadku pozostałych podmiotów podlegających obowiązkowi ewidencyjnemu. Z art. 3a ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników wynika, że w przypadku gdy z odrębnych przepisów wynika obowiązek podawania NIP, obowiązek ten dotyczy wyłącznie podmiotów, które są obowiązane posiadać NIP.

Przy sposobności Kolegium Izby informuje, że dla NIP podano następujący format zapisu: „\_ \_ -\_ \_ \_ -\_ \_- \_”, natomiast w ustawie o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników nie określono obowiązku zapisu NIP w ustalonym z góry formacie. NIP jest ciągiem cyfr pozwalającym zidentyfikować podatnika.

W części D – „Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi” załącznika Nr 2 podano następujące wyjaśnienia w zakresie obliczenia wysokości opłaty miesięcznej *„Wysokość miesięcznej opłaty (stawka opłaty za pojemnik x ilość pojemników) oblicza składający deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami na podstawie obowiązujących na dzień składania deklaracji stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”*. W dalszej części deklaracji zamieszczono tabelę, w której w wierszu 1 określono pojemności pojemników od 60l do 10.000l (11 kolumn), w wierszu 2 składający deklarację został zobowiązany do podania „Liczby pojemników danej wielkości” oraz w wierszu 3 składającego deklarację zobowiązano do podania „Liczby miesięcznych odbiorów pojemnika”. Wystąpiła zatem niespójność pomiędzy opisem co do sposobu wyliczenia wysokości miesięcznej opłaty a tabelą zaprezentowaną w deklaracji, to znaczy zbędnie zamieszczono w tabeli wiersz 3 „Liczba miesięcznych odbiorów pojemnika”. Z § 2 ust. 1 uchwały Nr XXVI/145/2012 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 6 grudnia 2012 roku w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty, zmienionej uchwałą Nr XLVIII/274/2014 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 28 sierpnia 2014 roku wynika, że *„Od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, ustala się stawkę za jednorazowy odbiór z pojemnika w zależności od jego pojemności (...)”* oraz w ust. 2 stwierdzono: *„Od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, na których odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny ustala się stawki za jednorazowy odbiór z pojemnika w zależności od jego pojemności (...)”* oraz § 4 ust. 3 *„Miesięczna opłata za gospodarowanie*

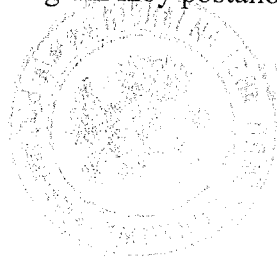
*odpadami komunalnymi pochodzącymi z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, stanowić będzie iloczyn ilości pojemników o określonej pojemności oraz stawki określonej w § 2 ust. 1 lub ust. 2”.* Uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości ma na celu zapewnienie prawidłowego przebiegu obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jej postanowienia nie mogą zatem zawierać regulacji niezgodnych z ustaleniami uchwał rady gminy podjętych na podstawie art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie.

W części E. – „Oświadczenie i podpis składającego deklarację” nie zamieszczono rubryki, w której składający deklarację mógłby podpis złożyć i podać datę jej sporządzenia. Złożona deklaracja opatrzona datą sporządzenia i podpisem rodzi określone skutki prawno-finansowe w postaci określenia kwoty opłaty do zapłaty. Nie podpisana deklaracja nie wywołuje skutków prawnych. Podpis stanowi o prawdziwości danych zawartych w deklaracji. Nie podpisana deklaracja nie może stanowić ważnego oświadczenia zobowiązanego do jej złożenia. Brak we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zapisu o dacie jej sporządzenia oraz złożenia podpisu przez składającego spowoduje, że otrzymane deklaracje mogą zostać niepodpisane.

Z art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Z art. 21 ust. 1 Ordynacji podatkowej wynikają dwie możliwości powstawania zobowiązań podatkowych, to znaczy z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania albo z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Jeśli zatem przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, a zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem zaistnienia zdarzenia, podatek wskazany w deklaracji jest podatkiem do zapłaty chyba, że organ podatkowy w postępowaniu podatkowym stwierdził, że podatnik mimo ciężącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji, albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której to określa wysokość zobowiązania podatkowego. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadziła sposób powstania zobowiązania podatkowego w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w którym zobowiązanie powstaje z mocy samego prawa. Sposób ustalenia wysokości opłaty przyjęty w ustawie opiera się na systemie składania deklaracji. To sam składający deklarację dokonuje samodzielnie obliczenia wysokości opłaty, zatem złożenie

poprawnej deklaracji, opatrzonej podpisem składającego wraz z datą jej sporządzenia, nie będzie wymagało wydawania decyzji administracyjnej o wysokości tej opłaty.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.



2 up. *M. Kroliec*

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze 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