

UCHWAŁA NR XXVIII.94.K.2022

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 613 grudnia 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części Uchwały nr LVI/468/2022 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 14 listopada 2022 r. zmieniająca uchwałę nr XV/129/2019 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Miasta Darłowo.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 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 2022 r. poz. 1668) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§1. Stwierdza się nieważność:

- załącznika numer 1 do uchwały w części D rubryka: „imię matki (dotyczy osób fizycznych i osób fizycznych prowadzących działalność)” oraz rubryka: „imię ojca (dotyczy osób fizycznych i osób fizycznych prowadzących działalność)”
- załącznika numer 2 do uchwały w części D rubryka: „imię matki (dotyczy osób fizycznych i osób fizycznych prowadzących działalność)” oraz rubryka: „imię ojca (dotyczy osób fizycznych i osób fizycznych prowadzących działalność)”
- załącznika numer 4 do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określonej w załączniku numer 1 do uchwały, o nazwie: „Dane współwłaścicieli nieruchomości”
- załącznika numer 4 do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określonej w załączniku numer 2 do uchwały, o nazwie: „Dane współwłaścicieli nieruchomości”.

§2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVI/468/2022 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 14 listopada 2022 r., zmieniająca uchwałę Nr XV/129/2019 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Miasta Darłowo została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 18 listopada 2022 r. i 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 Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 6m ust. 1b oraz z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1297), z uwagi na wprowadzenie w załączniku numer 4 do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie

odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych, nieruchomości niezamieszkałych oraz nieruchomości w części zamieszkałych i w części niezamieszkałych wymogu podania szczegółowych danych osobowych i adresowych wszystkich współwłaścicieli nieruchomości. Wątpliwości budziło również żądanie od właściciela nieruchomości podania w części D deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami imion rodziców składającego deklarację. We wstępnej ocenie nie były to również dane niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego – tj. takie jakich Rada może żądać przy określaniu wzoru deklaracji.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości lub w części, a o wszczętym postępowaniu powiadomiono Przewodniczącego Rady Miejskiej w Darłowie pismem z dnia 28 listopada 2022 r. (znak: K.420.38.2022). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 6 grudnia 2022 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 6 grudnia br. uznając iż w sposób istotny narusza ona prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności wskazanej w sentencji części tej uchwały. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki, która nie skorzystała także z prawa do przedstawienia w formie pisemnej stanowiska w przedmiotowej sprawie objętej postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Izby w podjętym rozstrzygnięciu nadzorczym zważyło, co następuje

Ustalając nowe brzmienie wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych (załącznik numer 1 do uchwały) oraz właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz nieruchomości w części zamieszkałych i w części niezamieszkałych (załącznik numer 2 do uchwały), Rada Miejska w Darłowie wprowadziła wymóg podania w części D każdego ze wzorów imion rodziców osoby składającej deklarację oraz w załączniku numer 4 do każdego z dwóch określonych wzorów deklaracji danych identyfikacyjnych wszystkich współwłaścicieli danej nieruchomości obejmujących:

- dane osobowe (imię i nazwisko) lub pełną nazwę,
- numery PESEL/NIP oraz REGON,
- adres zamieszkania (osoby fizyczne) lub siedzibę (osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej),
- adres korespondencyjny (jeśli jest inny niż ww. adres zamieszkania lub siedziby).

Powyższe w ocenie Kolegium w sposób istotny narusza przepisy art. 6n ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6m ust. 1a i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z mocy powołanego art. 6n ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy rada gminy 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. Celem opracowania wzoru deklaracji, co wynika także z ww. przepisu, jest zapewnienie prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienie składania deklaracji. Przepisy ustawy, do których odsyła przepis art. 6n ust. 1 pkt 1, określają dane, jakie mogą być zawarte w deklaracji. W myśl art. 6m ust. 1a deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Drugi z wymienionych przepisów formułuje katalog danych, jakich rada może wymagać, określając wzór deklaracji, obejmując nim m.in. dane niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego.

W zakresie obowiązku podania w części D ustalonych wzorów deklaracji danych dotyczących imion rodziców składającego deklarację, Kolegium Izby uznało, że rada powyższymi zapisami wykroczyła poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 6m ust. 1a i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższa ocena podyktowana jest ograniczeniem wynikającym z ww. przepisów ustawy, ponadto dane dotyczące imion rodziców nie stanowią "innych informacji niezbędnych do wystawienia tytułu wykonawczego". Zgodnie z przepisem art. 27 § 1 pkt 2 ustawy z

dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479) określającym treść tytułu wykonawczego, jak również określonym na podstawie ww. ustawy wzorem tytułu wykonawczego, ustalonym rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 176), tytuł wykonawczy zawiera wskazanie imienia i nazwiska lub nazwy zobowiązanego i jego adresu, a także numeru PESEL, NIP lub REGON, jeżeli zobowiązany taki numer posiada. Tym samym, dane dotyczące imion rodziców nie stanowią "innych informacji niezbędnych do wystawienia tytułu wykonawczego" w świetle art. 6m ust. 1b pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie Kolegium Izby przedmiotowe uregulowania, dotyczące ustanowienia wymogu podania w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi danych wykraczających poza zakres danych niezbędnych do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należy uznać za istotne naruszenie art. 6n ust.1 pkt 1 w związku z art. 6m ust. 1a i art. 6m ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W zakresie danych współwłaścicieli ujętych w załącznikach nr 4 do deklaracji o wysokości opłaty, Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ciąży na właścicielu nieruchomości, przy czym z mocy postanowienia art. 2 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy przez właścicieli nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Zgodnie natomiast z dyspozycją art. 2 ust. 2a tej ustawy, jeżeli obowiązki wskazane w ustawie mogą jednocześnie dotyczyć kilku podmiotów spośród wskazanych w przytoczonym przepisie, obowiązany do ich wykonania jest podmiot lub podmioty faktycznie władające nieruchomością; w takim przypadku podmioty, o których mowa, mogą w drodze umowy zawartej w formie pisemnej, wskazać podmiot obowiązany do wykonania obowiązków wynikających z ustawy. W orzecznictwie administracyjnym, zapadłym na gruncie wymienionych przepisów prawa, przyjmuje się, iż w przypadku współwłasności nieruchomości, obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi co do zasady ciąży na podmiocie lub podmiotach faktycznie władających nieruchomością. Może on dotyczyć, jak się wywodzi, jednego, kilku albo wszystkich współwłaścicieli, przy czym obowiązek ten może zostać ukształtowany przez współwłaścicieli w sposób odmienny od wskazanego, w drodze umownej (por. uchwała Nr 4851/15 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 26 listopada 2015 r.). Przyjmuje się również, iż w myśl zasady jedna nieruchomość - jedna deklaracja (zob. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., II FSK 330/17), złożenie deklaracji przez jeden podmiot wypełniający kryteria wskazane w tym przepisie, nawet wtedy gdy, kilka podmiotów je spełnia, np. jest kilku współwłaścicieli, oznacza realizację obowiązku z art. 6m ust. 1 ustawy w stosunku do określonej w deklaracji nieruchomości (por. uchwała Nr XIV/39/2020 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 20 maja 2020 r.).

Powyższe oznacza, że wprowadzenie wymogu podania w załączniku do deklaracji o wysokości opłaty danych wszystkich współwłaścicieli nieruchomości (wraz z obowiązkiem przedłożenia tego załącznika wraz z deklaracją) jest bezzasadne w świetle ww. przepisów ustawy oraz niezgodne z umocowaniem wynikającym z art. 6n ust. 1 pkt 1, bowiem wykracza poza dane określone w art. 6m ust. 1a i 1b tj. dane niezbędne do określenia wysokości opłaty i wystawienia tytułu wykonawczego.

W podsumowaniu Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że organ wykonujący kompetencję zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać w granicach tego upoważnienia, w tym nie może regulować bądź modyfikować tego, co zostało określone przez ustawodawcę.

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)*