

BRP.074.4.2019 MS

Opinia prawna

w sprawie: *odpowiedzialności mieszkańców niedopełniających obowiązku złożenia, zgodnie ze stanem faktycznym, obligatoryjnej deklaracji w sprawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

Zastępca Burmistrza, po otrzymaniu interpelacji radnego Tadeusza Łysiaka, zwrócił się do Biura Radców Prawnych z wnioskiem o sporządzenie opinii prawnej w sprawie odpowiedzialności mieszkańców niedopełniających obowiązku złożenia, zgodnie ze stanem faktycznym, obligatoryjnej deklaracji w sprawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Stan faktyczny:

Mieszkańcy Kostrzyn nad Odrą składają Burmistrzowi Miasta deklaracje wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Według szacunków radnego Tadeusza Łysiaka ok. 2.000 mieszkańców Kostrzyna nad Odrą nie uiszcza opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Stan prawny:

1.Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.) zwana dalej ustawą o.u.cz.i.p w.g.

Art.2. ust.1 Ilekroć w ustawie jest mowa o:

4) właścicielach nieruchomości - rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością;

Art.2 ust.3 Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową.

Art. 6c ust.1. Gminy są wiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

Art. 6h Właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Art. 6m

1. 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.

1a. Deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

1b. Rada gminy określając wzór deklaracji może wymagać podania 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.

1c. W przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym, wspólnota mieszkaniowa lub spółdzielnia mieszkaniowa może żądać od właściciela lokalu, osoby, której służy spółdzielcze prawo do lokalu lub osoby faktycznie zamieszkującej lokal podania danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

1d. Wysokość zobowiązania określonego w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obowiązuje za kolejne miesiące do czasu korekty deklaracji lub zmiany stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z zastrzeżeniem art. 6o.

2. 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. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana.

2a. W przypadku uchwalenia nowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiadamia właściciela nieruchomości o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyliczonej jako iloczyn nowej stawki opłaty i danych podanych w deklaracji. W takim przypadku właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do złożenia nowej deklaracji i uiszcza opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości podanej w zawiadomieniu.

2b. W przypadku gdy właściciel nieruchomości nie uiszcza opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości podanej w zawiadomieniu, o którym mowa w ust. 2a, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydaje decyzję określającą wysokość tej opłaty, stosując wysokość opłaty podaną w zawiadomieniu.

3. Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Organ, o którym mowa w ust. 1, lub elektroniczna skrzynka podawcza systemu teleinformatycznego urzędu gminy potwierdza, w formie dokumentu elektronicznego, złożenie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Art. 6o

1. W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody, a w przypadku ich braku - uzasadnione szacunki, w tym w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze.

2. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości określonej w decyzji, o której mowa w ust. 1, obowiązuje do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym następuje zmiana danych niezbędnych do określenia wysokości tej opłaty.
3. Po doręczeniu decyzji, o której mowa w ust. 1, złożenie deklaracji nie jest dopuszczalne, jeżeli nie następuje zmiana danych niezbędnych do określenia wysokości tej opłaty, w tym stawki opłaty.
4. Właściciel nieruchomości wobec którego została wydana decyzja, o której mowa w ust. 1, w przypadku zmiany danych jest obowiązany do złożenia deklaracji, dotyczy to również przypadku zmiany stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Art. 6q

1. W sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, a w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2, w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które stanowią dochód związku międzygminnego - zarządowi związku międzygminnego.

2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.) Ordynacja podatkowa zwana dalej ustawą o.p

Art. 122 W toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym.

Art. 187 § 1. Organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

3. Uchwała nr XVII/127/16 Rady Miasta Kostrzyn nad Odrą z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (Dz. Urz. Woj. Lub z 2016 r. poz. 860) zwana dalej uchwałą w.s.w.d

Zgodnie z ust. 4 pouczenia zawartego w uchwale w.s.w.d deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

4. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.) zwana dalej k.k.

Art. 233

§ 1. Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 6. Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Wnioski:

W oparciu o art. 6h w zw. z art.6c ust.1 ustawy o.u.cz.i.p.w.g. Miasto Kostrzyn nad Odrą zobowiązane jest do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli położonych na jego terenie nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Z kolei każdy właściciel ww. nieruchomości obowiązany jest do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Miasta Kostrzyn nad Odrą i w związku z tym zgodnie z art.6 m ustawy o. u.cz.i.p.w.g. oraz uchwałą w.s.w.d zobowiązany jest do złożenia w Urzędzie Miasta w Kostrzynie nad Odrą deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przedmiotową deklarację właściciel nieruchomości ma obowiązek złożyć w terminie 14 dni od dnia zamieszkania pierwszego mieszkańca oraz w terminie 14 dni od nastąpienia zmiany ilości mieszkańców lub innych danych będących podstawą ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,

Na potrzeby ustawy o u.cz.i.p.w.g. zgodnie z jej art. 2 ust.1 pkt 4 przez właściciela nieruchomości należy rozumieć także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Ponadto zgodnie z art.2 ust.3 ww. ustawy jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową. Jak podkreślił WSA w Warszawie w wyroku z 18.1.2017 r. (I SA/Wa 1684/16), przepis art. 2 ust. 3 CzystGmU wprowadzający zasadę jednego podmiotu wykonującego obowiązki związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi powstającymi na nieruchomościach zamieszkałych przez mieszkańców, wskazuje bowiem na to, iż celem ustawodawcy było uniknięcie sytuacji, gdy wiele osób będzie odpowiedzialnych za wykonanie obowiązków związanych z nieruchomością wspólną, co powodować może stan niepewności co do zakresu obowiązków poszczególnych podmiotów.

Odnosząc się bezpośrednio do treści interpelacji radnego Tadeusza Łysiaka należy wskazać, iż sformułowanie „unikanie płacenia za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych” na które powołano się w treści interpelacji, może dotyczyć dwóch sytuacji.

W pierwszym przypadku właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy zgodnie § 4 uchwały w.s.w.d złożył deklarację i wskazał ilość zamieszkujących mieszkańców zgodnie ze stanem faktycznym, jednak nie uiszcza opłaty. Wówczas na mocy art. 6 q ustawy o.u.cz.i.p.w.g. poprzez odesłanie do stosowania w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie opłatami komunalnymi przepisów Ordynacji podatkowej Burmistrz Miasta, w oparciu o art. 27 ustawy o p.e.w.a.. po uprzednim wysłaniu upomnienia, wystawia tytuł wykonawczy i kieruje wniosek egzekucyjny do organu egzekucyjnego, którym jest naczelnik urzędu skarbowego.

Druga przypadek obejmuje sytuację, gdy właściciel nieruchomości nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 6 m ustawy o u.cz.i.p.w.g. i nie złożył deklaracji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bądź składając deklarację wskazał ilość osób zamieszkujących daną nieruchomość niezgodnie ze stanem faktycznym, tym samym zaniżając ich ilość. Wówczas w oparciu o art. 6o ustawy o u.cz.i.p.w.g. Burmistrz Miasta w sytuacji

niezłożenia deklaracji lub powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w złożonej deklaracji, w tym do ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość, a wskazaną w deklaracji, w drodze decyzji określa wysokość opłaty za zagospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody. W przypadku ich braku – uzasadnione szacunki. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, zgodnie z którym w przypadku nieruchomości zamieszkałych obowiązek uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje z mocy prawa za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, a decyzja określająca wysokość opłaty ma charakter wtórny względem powstałego w ten sposób zobowiązania (Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 września 2014 r. I SA/Gl 190/14, Legalis nr 1117613).

W doktrynie podkreśla się, iż opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do uiszczania których zobowiązani są właściciele nieruchomości są daninami publicznymi o niepodatkowym charakterze. Zgodnie z art. 6q ustawy o.u.cz.i.p.w.g. w sprawach dotyczących opłat stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej. Skoro do postępowania w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, to winno się także stosować zasady ogólne procedury podatkowej. Jedną z naczelných zasad ogólných postępowania podatkowego jest wyrażona w art. 122 ustawy o.p. zasada prawdy obiektywnej, zgodnie z którą obowiązkiem organu podatkowego w toku postępowania jest dokładne ustalenie stanu faktycznego. Stosownie do art.187 § 1 ustawy o.p. Burmistrz Miasta wszczynając postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest zobowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Tym samym organ prowadzący postępowanie obowiązany jest zebrać materiał dowodowy dotyczący wszystkich okoliczności, z którymi na podstawie obowiązujących przepisów wiążą się skutki prawne. Tak więc w przypadku nie złożenia deklaracji lub zaniżenia w niej ilości osób zamieszkujących nieruchomość organ ma obowiązek ustalić faktyczną ilość osób zamieszkującą przedmiotową nieruchomość.

Jak trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 16.06.2016 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Ol 231/16: *„Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powołuje się nie na liczbę osób zameldowanych w danej nieruchomości, ale na liczbę osób ją zamieszkujących. W konsekwencji powyższego dane zawarte w ewidencji ludności, nie mogą być podstawą wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Organ zobowiązany jest poczynić ustalenia faktyczne w zakresie liczby osób zamieszkujących opisane nieruchomości, np. poprzez zobowiązanie Spółdzielni do wskazania aktualnej liczby mieszkańców danego lokalu, gdyż powinna ona posiadać aktualne dane o liczbie mieszkańców w administrowanych przez nią zasobach mieszkaniowych, bądź poprzez przesłuchanie osób zameldowanych w nich, czy też zamieszkujących te nieruchomości.”*

Jednocześnie trzeba podkreślić, iż nie bez znaczenia dla ustalenia ilości osób faktycznie zamieszkujących daną nieruchomość czy lokal jest to, iż w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkiem wielolokalowym, wspólnota mieszkaniowa lub spółdzielnia może żądać od właściciela lokalu, osoby, której służy spółdzielcze prawo do lokalu lub osoby faktycznie zamieszkującej lokal podania danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Takie uprawnienie dla spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot mieszkaniowych statuuje art. 6m ust.1 c ustawy o.u.cz.i.p.w.g.

W treść niniejszej opinii należy się odnieść do możliwości poniesienia odpowiedzialności karnej właścicieli nieruchomości za złożenie deklaracji zawierającej fałszywe dane, w tym zaniżoną ilość zamieszkujących osób na danej nieruchomości. Na początku tzw. „rewolucji śmieciowej” rady gmin podejmując uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zamieszczały w ich treści informację, że właściciele nieruchomości wypełniając deklarację składają jednocześnie oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej określonej w art.233 kk. Takie rozwiązanie zostało szeroko zakwestionowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdyż jest niezgodne z prawem, bowiem zgodnie z art. 233 § 6 kk między innymi art. 233 § 1 kk „stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej”. Dla przykładu można przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Ke 98/15: *„Warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest, by przepis ustawy, na podstawie którego oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Tymczasem przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399) nie przewidują takiego rozwiązania. Nawet, gdyby przyjąć, że sformułowanie "przepisy ustawy" w rozumieniu art. 233 KK należy rozumieć zarówno przepis samej ustawy, jak również przepis uchwały wydanej na podstawie upoważnienia ustawowego, to ze wskazanego jako podstawa prawna uchwały, upoważnienia do ustalenia obowiązującego wzoru informacji i deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, nie można wyprowadzić podstawy prawnej do określenia aktem prawa miejscowego obowiązku składania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej. Ustawowego upoważnienia dla rady nie można domniemywać, szczególnie stosując dla ustalenia zakresu upoważnienia wykładni celowościowej.”*

Reasumując należy stwierdzić, iż w chwili obecnej ustawa o.u.cz.i.p.w.g. nie przewiduje sankcji dla właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji lub złożyli ją wypełniając niezgodnie ze stanem faktycznym. Jednak aktualnie w Sejmie trwają prace nad nowelizacją ustawy o u.cz.i.p.w.g.. W projekcie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3495) wskazano, że w art. 10 ustawy o u.cz.i.p.w.g. po ust.2a dodaje się ust.2b w brzmieniu: „2b. Kto wbrew obowiązkowi określönemu w art. 6m ust. 1 i 2 nie składa deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – podlega karze grzywny.”

Z kolei art.10 ust.3 ww. ustawy ma otrzymać brzmienie: „3. Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1–2c, toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.”

Jeżeli ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw wejdzie w życie i będzie zawierała ww. planowane zapisy samorządy uzyskają skuteczne narzędzie prawne do sankcjonowania sytuacji, gdy właściciele nieruchomości nie będą składać deklaracji. Wówczas będą podlegać karze grzywny, a postępowania w tych sprawach będą toczyć się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

6

RADCA PRAWNY
Słobinińska
Małgorzata Słobinińska