



MINISTER ŚRODOWISKA

BMzk-070-1213/48 010 /13/MK

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 29.11.13.

nr 5415 podpis. Borusewicz

Warszawa, dnia 28 listopada 2013 r.


SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 29.11.13 zał.
nr 9756 podpis. Piuski

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W odpowiedzi na pismo z dnia 31 października 2013 r. (znak: BPS/043-42-1813/13) dotyczące oświadczenia Senatora Grzegorza Czeleja w sprawie *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, w załączeniu przesyłam odpowiedź na pytania zawarte w przedmiotowym oświadczeniu.

Z szanowaniem i szacunkiem,


PIOTR GRZEGORZ WOŹNIAK
ZASTĘPCA
PODSEKRETYARZA
GŁÓWNY BIURO KRAJU
Piotr Grzegorz Woźniak

Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM.

**Odpowiedź na pytania zawarte w oświadczeniu Senatora Grzegorza Czeleja
w sprawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**

W odpowiedzi na pytania zawarte w oświadczeniu złożonym na 42. posiedzeniu Senatu w dniu 29 października 2013 r. (przekazanym przy piśmie Marszałka Senatu z dnia 31 października 2013 r., znak: BPS/043-42-1813/13) w sprawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poniżej przedstawiam stosowne wyjaśnienia.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Tę ogólną regułę na gruncie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391, z późn. zm.) zawiera art. 3 ust. 2a tej ustawy. Stosownie do tego przepisu, w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań w zakresie czystości i porządku, prawa i obowiązki organów gminy określone w ww. ustawie, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku.

Tworząc związek międzygminny zainteresowane gminy określają, jakie zadania, należące do zakresu ich działania, będą wykonywane wspólnie i w tym celu tworzą samodzielny byt prawny w postaci związku, na który przenoszą wykonywanie tych zadań. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku przechodzą na ten związek. Gminy, które zgodnie z obowiązującą procedurą przystąpią do związku gmin cedują, *ex lege*, zgodnie z art. 64 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach swoje prawa i obowiązki na związek, w zakresie zadań przekazanych związkowi, z dniem ogłoszenia statutu związku. Zadania przekazane przez gminy stają się zadaniami własnymi związku, ze wszystkimi tego prawnymi implikacjami. Zadania te obejmują zarówno sferę prawa publicznego, jak i sferę prawa prywatnego (cywilnego). Zakres zdolności prawnej związku w stosunku do powierzonych mu zadań jest tożsamy z zakresem zdolności prawnej gmin, które w nim uczestniczą. Zgromadzenie związku międzygminnego utworzonego na podstawie art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach może więc uchwalać akty prawa miejscowego wynikające z ww. ustawy, w szczególności w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zarząd związku międzygminnego jest uprawniony do wydawania wszelkich decyzji administracyjnych na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach na takich samych zasadach jak organy gmin wchodzących w skład związku.

Ponadto, ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. z 2013 r., poz. 228) dodała do ww. ustawy art. 6r ust. 1b, zgodnie z którym w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2, organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest zarząd związku międzygminnego. Jednakże, zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów z dnia 19 listopada 2013 r. (znak pisma: PK4/0602/67/ARX/13/RD-119522) ustawa z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* nie wymienia w art. 6q, jak też w innych przepisach, możliwości przekazywania kompetencji organów podatkowych zarządowi związku międzygminnego lub kierownikom jednostek organizacyjnych gminy. Takich szczególnych kompetencji dla zarządu związku międzygminnego i kierowników jednostek organizacyjnych gminy nie przewidują również przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2012 r., poz. 749, z późn. zm.). Wskazać bowiem należy, że na gruncie przepisów ww. ustawy nie jest dopuszczalne cedowanie przewidzianych w tej ustawie kompetencji organów podatkowych na inne organy lub jednostki. Przepis art. 143 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* dopuszcza wyłącznie możliwość upoważnienia przez organ podatkowy funkcjonariusza celnego lub pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu i w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń. Upoważnienie przewidziane w tym przepisie nie oznacza przyznania osobie upoważnionej funkcji organu podatkowego, a tylko zmienia osobę wykonującą funkcję tego organu. Związek międzygminny może natomiast uzyskać szeroki zakres kompetencji dotyczących załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, o czym mowa w art. 39 ust. 4 z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*

Wobec tego, nie jest możliwe, bezpośrednio, na podstawie art. 143 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacji podatkowej*, przekazanie uprawnień organu podatkowego na rzecz zarządu związku międzygminnego, czy też innych jednostek organizacyjnych gmin.

Odnosząc się do zapytania dotyczącego kar za niezłożenie przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi informuję, iż zgodnie z opinią wyrażoną przez Ministra Finansów w piśmie z dnia 13 sierpnia 2013 r. (znak: RR4-060/11/13/ZDR/863/83381) czyn ten nie podlega penalizacji na gruncie

kodeksu karno-skarbowego. W przywołanym piśmie opinia ta została sformułowana następująco: „Analiza użytych w art. 53 ustawy z dnia 10 września 1999 r. *Kodeks karno-skarbowy* (Dz. U. z 2013 r. poz. 186) pojęć: deklaracja, podatek, podatnik – w kontekście znaczeń nadanych im w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* – nie pozwala na zaliczenie opłat oraz deklaracji wymienionych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. z 2012 r., poz. 391, z późn. zm.) do przepisów prawa podatkowego. Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, iż właściciele nieruchomości zobowiązani do składania deklaracji nie posiadają statusu podatnika, w rozumieniu art. 7 § 1 *Ordynacji podatkowej*. Konsekwencją powyższego jest brak podstaw do nakładania na właścicieli nieruchomości sankcji karnych skarbowych w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z art. 6m ust. 1 ww. ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*.”

Przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu porządku i czystości w gminach* nie przewidują kar za niezłożenie deklaracji lub nie złożenie jej w terminie. Obowiązuje wówczas art. 6o ww. ustawy, zgodnie z którym w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wójt, burmistrz lub prezydent określa, 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. Wydając decyzję, na podstawie ww. artykułu, należy uwzględnić treść uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty. Oznacza to, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalona w ww. decyzji powinna brać pod uwagę typ nieruchomości (czy jest to nieruchomość wielolokalowa czy jednorodzinna) lub charakter (zamieszkała przez określoną liczbę osób lub niezamieszkała) i na tej podstawie, mając na uwadze oszacowaną ilość wytwarzanych odpadów komunalnych dla określonego typu lub charakteru nieruchomości, określić opłatę.

Wydana decyzja powinna określać wysokość miesięcznej opłaty bez wskazania okresu za jaki będzie uiszczana. Właściciel nieruchomości, który nie złożył deklaracji i została wydana decyzja, na podstawie art. 6o ww. ustawy, może złożyć deklarację w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w odniesieniu do nieruchomości zamieszkałej) lub określonej ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości (w odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałej).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu porządku i czystości w gminach* 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. Art. 2 ust. 3 ww. ustawy odnosi się do szczególnego przypadku, jakim jest nieruchomość zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali – wówczas obowiązki właściciela nieruchomości obciążają zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. *o własności lokali* (Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903, z późn. zm.) lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany. Z kolei ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. *o spółdzielniach mieszkaniowych* (Dz. U. z 2003, Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.) odwołuje się w kwestiach dotyczących zarządu nieruchomością wspólną do ustawy *o własności lokali* (w art. 26 oraz 27). Jeżeli w spółdzielni nie została wyodrębniona własność jakichkolwiek lokali – art. 2 ust. 3 nie znajduje zastosowania. Jeżeli natomiast własność niektórych lokali została wyodrębniona, przepis ten ma zastosowanie, a osobą sprawującą zarząd nieruchomością wspólną jest, zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o spółdzielniach mieszkaniowych*, spółdzielnia i to ona składa jedną deklarację (a nie dla poszczególnych lokali) i uiszcza jedną opłatę. Ustawa wskazując obowiązki właściciela nieruchomości obciążające zarząd odwołuje się do pojęcia nieruchomości „gruntowej”, która jest jedna, a nie „lokalowej”, których z istoty rzeczy w budynku wielolokalowym jest wiele. Oznacza to zatem obowiązek złożenia jednej deklaracji dla takiej nieruchomości a następnie uiszczenia jednej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstającymi na tak rozumianej nieruchomości, a nie za poszczególnych właścicieli lokali. W ustawie z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* nie zostało zdefiniowane pojęcie nieruchomości, jednakże w przypadku zarządcy jakim jest spółdzielnia mieszkaniowa należy uznać, że jest to każdy odrębny budynek wielolokalowy.