

Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska - z upoważnienia ministra -

na interpelację nr 21034

### **w sprawie interpretacji przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**

Szanowna Pani Marszałek! Odpowiadając na interpelację posła Krzysztofa Michałkiewicza, przekazaną przez pana Marka Kuchcińskiego, wicemarszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, pismem z dnia 18 września 2013 r., znak: SPS-023-21034/13, w sprawie interpretacji przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przekazuję stosowne wyjaśnienia.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, 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) zawiera art. 3 ust. 2a tej ustawy. Stosownie do tego przepisu w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań w zakresie czystości i porządku (art. 3 ust. 2), określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku.

Istota związku międzygminnego polega więc na tym, że 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, dotyczące wykonywania zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek. Gminy, które zgodnie z obowiązującą procedurą przystąpią do związku gmin, cedują, ex lege, zgodnie z art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 3 ust. 2a ustawy 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 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach może więc uchwalać akty prawa miejscowego wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zarząd zaś związku międzygminnego jest uprawniony do wydawania wszelkich decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie ustawy 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 art. 6r ust. 1b, zgodnie z którym w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2 w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości,

w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest zarząd związku międzygminnego.

Oznacza to, że jeśli zarząd związku międzygminnego przejął zadania gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, wówczas ma uprawnienia organu podatkowego w zakresie egzekucji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Odnosząc się do zapytania dotyczącego kar za niezłożenie przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należy stwierdzić, że zgodnie z opinią wyrażoną przez pana Wojciech Kowalczyka, podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, w piśmie skierowanym w dniu 13 sierpnia 2013 r. do pana Piotra Grzegorza Woźniaka, podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska, (znak: RR4-060/11/13/ZDR/ 863/83381) czyn ten nie podlega penalizacji na gruncie Kodeksu karnego 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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.) - 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 o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nie przewidują kar za niezłożenie deklaracji lub niezłożenie jej w terminie. Obowiązuje wówczas art. 60 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 art. 60 ww. ustawy, należy uwzględnić treść uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty. Oznacza to, że 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. 60 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 ww. 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. Podkreślić należy, że w przeciwieństwie do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21) na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach podmiotem obowiązany do wypełniania obowiązków związanych ze zbieraniem odpadów komunalnych wytwarzanych na danej nieruchomości i ich pozbywaniem się zgodnie z wymaganiami tej ustawy oraz aktów prawa miejscowego, w tym podmiotem obowiązany do złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest nie wytwórca odpadów tylko właściciel nieruchomości. Art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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 r. 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 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.

W ustawie 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.

Z wyrazami szacunku

Podsekretarz stanu Piotr Grzegorz Woźniak

Warszawa, dnia 1 października 2013 r.