



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 26 sierpnia 2016 r.

Poz. 2932

UCHWAŁA Nr XIX/46/2016
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ w BYDGOSZCZY
z dnia 27 lipca 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XXI/206/2016 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 6n ust. 1, pkt 2, art. 6m ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje

stwierdza nieważność

w części uchwały Nr XXI/206/2016 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości dotyczącej § 2 uchwały oraz załączników Nr 1 i 2 do uchwały dotyczących deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z terenu nieruchomości, na której zamieszkują i nie zamieszkują mieszkańcy o stwierdzeniu „Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Inowrocławiu ul. Ks. Piotra Wawrzyniaka 33”.

Uzasadnienie

Rada Miejska Inowrocławia podjęła w dniu 27 czerwca 2016 r. uchwałę Nr XXI/206/2016 w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 11 lipca 2016 r. O terminie posiedzenia kolegium, pismem z dnia 21 lipca 2016 r., znak RIO-KA-4010-19-6/2016, powiadomiony został Prezydent Inowrocławia. W posiedzeniu kolegium uczestniczyli i wyjaśnienia złożyli Pan Karol Adamski – Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej, Środowiska i Rolnictwa oraz Pani Teresa Górka - radca prawny.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Inowrocławia określiła wzór formularza deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują i nie zamieszkują mieszkańcy, stanowiący odpowiednio załączniki Nr 1 i 2 do uchwały.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miejska Inowrocławia wskazała m.in. art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016, poz. 250). Ustęp 1 ww. art., wskazuje, że 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:

- 1) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem art. 6 m ust. 1 a i 1b, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej

- wypełnieni oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji;
- 2) warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:
 - a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
 - b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
 - c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

W § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że „Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zwane dalej „deklaracjami”, należy składać w siedzibie Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Inowrocławiu osobiście lub za pośrednictwem poczty”.

Stosownie do przepisu art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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.

Zgodnie natomiast z przepisem art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Z powyższego wynika, że w sprawach dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (która jest daniną publiczną) w charakterze organu podatkowego występuje wójt, który w kwestiach nieuregulowanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stosuje przepisy ustawy Ordynacja podatkowa.

Pod pojęciem „spraw dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi” rozumie się podejmowanie działań takich jak: przyjmowanie i weryfikowanie deklaracji dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalanie, pobór i windykację opłat w tym zakresie, a także wydawanie decyzji administracyjnych. Czynności te co do zasady może wykonywać wójt (jako organ podatkowy), chyba że do poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina wyznaczy inkasenta (co w rozpatrywanej sprawie nie ma miejsca). Wykonywanie pozostałych zadań przez inne aniżeli wójt podmioty ograniczone jest przepisami ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z art. 143 § 1 w/w ustawy „organ podatkowy może upoważnić 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”.

„Należy ponadto podkreślić że zgodnie z przepisem art. 6qa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jest jednocześnie organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszelkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawowych zadań w zakresie stosowania środków przymusu, jak i wydawania postanowień przypisanych tym organom nie można powierzyć innym organom. Uprawniona jest zatem konkluzja, że art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Oznacza to, że wykonywanie zadań z zakresu ustalania i poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także przyjmowanie i weryfikowanie deklaracji o wysokości opłat przez osoby niebędące pracownikami urzędu gminy, np. przez pracowników lub organy spółek komunalnych, z powołaniem się na przepisy art. 39 ustawy o samorządzie gminnym, uznać należy za niedopuszczalne” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 1409/14).

W trakcie kolejnych czynności nadzorczych, Kolegium Izby ustaliło, iż w § 2 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska Inowrocławia postanowiła, że „deklaracje można przysyłać za pośrednictwem poczty elektronicznej w postaci pliku PDF lub pliku obrazu na adres: deklaracje@pgkimino.pl. W obu przypadkach załącznik musi być podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, bądź za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej ePUAP podpisaną bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu lub profilem zaufanym”

Jak wynika z powyższego Rada Miejska Inowrocławia w przedmiotowej uchwale nie określiła w sposób dostateczny układu informacji i powiązań między nimi, czym w sposób istotny naruszyła przepisy art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Znowelizowane postanowienia ww. ustawy (art. 6m ust. 3) stworzyły właścicielom nieruchomości możliwość złożenia deklaracji o wysokości opłaty za

gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej, natomiast na rady gmin nałożyły obowiązek określenia warunków i trybu składania takich deklaracji (art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach).

W świetle art. 6n ust. 1 pkt 2 ww. ustawy format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi ma być zgodny z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Przepisami tymi są:

- ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2014 r. poz. 1114 z późn. zm.),
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 971),
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 113).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 wymienionej ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne” „Podmiot publiczny używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych spełniających minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniających interoperacyjność systemów na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności”.

Z art. 16a ust. 1 pkt 3 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne wynika, że w przypadku gdy w przepisach prawa został wskazany organ właściwy do określenia wzoru dokumentu, jeżeli przepisy te nie wykluczają przesyłania dokumentów drogą elektroniczną, organ ten udostępnia na ePUAP lub w innym systemie teleinformatycznym formularz elektroniczny umożliwiający wygenerowanie dokumentu elektronicznego w celu złożenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Mając powyższe na uwadze Kolegium wskazuje, że w myśl § 17 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, pisma wnoszone za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej sporządza się w formacie danych XML na podstawie wzorów dokumentów elektronicznych umieszczonych w centralnym repozytorium lub lokalnym repozytorium.

Wzór dokumentu elektronicznego określony został w § 18 ww. rozporządzenia. Powinien on zawierać m.in.:

- określenie struktury pism tworzonych na podstawie tego wzoru zdefiniowane w formacie danych XSD (pkt 1),
- ustalenie sposobu wizualizacji pism tworzonych na podstawie tego wzoru zdefiniowane w formacie XSL (pkt 2),
- opis- wskazujący zakres stosowania wzoru- określone w formacie danych XML (pkt 3 lit. d).

Odnosząc się do obowiązku wypełnienia delegacji przepisu art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie określenia układu informacji w deklaracji (dokumencie elektronicznym) i powiązań między tymi informacjami, Kolegium Izby zwraca uwagę, że organ stanowiący winien wziąć pod uwagę regulacje Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych zawarte w Załączniku nr 2, Lp. B.1.1. do 1.4. Z przepisów tych wynika, iż do definiowania układu informacji oraz powiązań między nimi stosuje się następujące formaty danych: XML – Standard uniwersalnego formatu tekstowego służącego do zapisu danych w postaci elektronicznej, XSD – Standard opisu definicji struktury dokumentów zapisanych w formacie XML, GML – Język Znaczników Geograficznych, RNG – Język schematów do języka XML.

Ponadto, Kolegium Izby wskazuje, że zapis § 2 ust. 2 badanej uchwały nie wypełnia wymogów art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2013 r. poz. 262 z późn. zm.), gdyż nie zawiera stwierdzenia o ważności kwalifikowanego certyfikatu przy składaniu bezpiecznego podpisu elektronicznego. W tym miejscu wskazać należy, że deklaracja składana w formie elektronicznej jest opatrywana alternatywnie: bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu w rozumieniu przepisów o podpisie elektronicznym lub profilem zaufanym ePUAP w rozumieniu przepisów o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Reasumując, w ocenie Kolegium Izby, wskazane przez Radę Miejską Inowrocławia, w § 2 badanej uchwały zapisy dotyczące miejsca i formy składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wypełniają wymogów wynikających z art. 6n ust. 1 pkt 2, art. 6 m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także pozostają w sprzeczności z przepisami: art. 13 ust. 1 i art. 16a ust. 1 pkt 3 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, art. 5 ust. 2 ustawy

o podpisie elektronicznym oraz §§ 17 ust. 1 i 18 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, a także regulacjami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący Kolegium
Tadeusz Dobek