



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 19 sierpnia 2015 r.

Poz. 2651

UCHWAŁA NR 201/G323/P/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 6 sierpnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.), art. 6n ust. 1 i ust. 2, art. 6k ust. 4, art. 6m ust. 1a i ust. 1b, art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 1399 z późn. zm.) w związku z art. 306d § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 613 z późn. zm.), art. 1 i art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014r. poz. 1182 z późn. zm.) oraz § 115 i § 116 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr IX/60/15 Rady Miejskiej w Pelplinie z dnia 29 czerwca 2015r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Pelplinie w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

- 1) orzeka nieważność:
- załącznika Nr 1 do badanej uchwały pt. „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi
 - nieruchomości na terenie miasta i gminy Pelplin, na których zamieszkują mieszkańcy” w części oznaczonej lit. I,
 - załącznika Nr 1 do badanej uchwały w części zatytułowanej „Objaśnienia do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” w części oznaczonej lit. I,
 - załącznika do części „I” deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pt. „Oświadczenie”,
- 2) stwierdza nieistotne naruszenie prawa polegające na niedopełnieniu wymogu wynikającego z art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

UZASADNIENIE

W dniu 13 lipca 2015r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr IX/60/15 Rady Miejskiej w Pelplinie z dnia 29 czerwca 2015r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Pelplinie w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaś w dniu 6 sierpnia 2015r. była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

W podstawie prawnej uchwały powołano się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w § 1 pkt 2 określiła nowy wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały.

W załączniku Nr 1 do uchwały pt. „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - nieruchomości na terenie miasta i gminy Pelplin, na których zamieszkują mieszkańcy” w części oznaczonej literą I - „Tytuł zwolnienia” Rada Miejska zawarła postanowienie o treści: „Karta Dużej Rodziny, w przypadku zaznaczenia TAK, oświadczenie w załączeniu.”, umożliwiając jednocześnie składającemu deklarację wybranie opcji „tak” albo „nie”.

Z objaśnień do deklaracji zamieszczonych w załączniku nr 1 do uchwały wynika, że przez „Tytuł zwolnienia” rozumie się: „ulgę wynikającą z właściwej uchwały Rady Miejskiej w Pelplinie w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Pelplin Programu „Pelplińska Karta Dużej Rodziny”. Warunkiem jej przyznania jest posiadanie Karty Dużej Rodziny i wypełnienie oświadczenia przez właściciela lub zarządcę nieruchomości”.

W oświadczeniu stanowiącym załącznik do części „I” deklaracji Rada Miejska zawarła natomiast następujące zapisy: „Oświadczam, że pod adresem wskazanym w części „E” deklaracji zamieszkują następujące osoby posiadające Kartę Dużej Rodziny”, zobowiązując jednocześnie osobę składającą deklarację do podania danych ww. osób, tj. ich imiona i nazwiska, nr PESEL, nr Karty Dużej Rodziny oraz nr lokalu.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia zawarte w załączniku Nr 1 do badanej uchwały w części oznaczonej lit. I oraz załączniku do części „I” deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pt. „Oświadczenie”, a także Objasnień do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zawartych w lit. I, naruszają w sposób istotny art. 6n ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6m ust. 1a i 1b i art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z ww. przepisów do podjęcia badanej uchwały.

Zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy 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 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 oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji.

W myśl art. 6m 1a ww. ustawy deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast art. 6m ust. 1b ustawy określa, jakich danych może wymagać rada gminy określając wzór deklaracji. Są to: imię i nazwisko lub nazwę właściciela nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby, adres nieruchomości, dane stanowiące podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, numer telefonu właściciela nieruchomości, adres poczty elektronicznej właściciela nieruchomości, inne informacje niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego.

Choć z przywołanego powyżej przepisu art. 6m ust. 1b pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że we wzorze deklaracji można wymagać podania danych stanowiących podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, to nie można powyższego przepisu interpretować w oderwaniu od pozostałych regulacji zawartych w przedmiotowej ustawie.

Zgodnie natomiast z art. 6k ust 4 ww. ustawy rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 z późn. zm.).

Powyższy przepis stanowi zatem o zakresie kompetencji rady gminy w odniesieniu do ustanawiania zwolnień z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Kolegium Izby wskazuje, że treść powyższego przepisu jest jasna i jednoznaczna. Jedynym zwolnieniem z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jakie może wprowadzić rada gminy, jest zwolnienie właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza określonej ustawowo kwoty.

Brak jest zatem podstaw prawnych do wprowadzania w drodze uchwały podejmowanej na podstawie art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zwolnienia podmiotowego,

dotyczącego w tym przypadku rodzin wielodzietnych, bez odniesienia do osiąganego przez te rodziny dochodu.

Kolegium Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Zgodnie natomiast z § 116 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia w aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala.

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008r., II GSK 427/07) (vide art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Podkreślić zatem należy, że wynikające z powyższych regulacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyliczenie zagadnień przekazanych radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest wyczerpujące. W podejmowanym na podstawie powołanych przepisów akcie prawa miejscowego rada gminy nie może zatem zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść tych przepisów lub są z nimi sprzeczne.

Zauważyć także należy, że Rada Miejska w sposób niekonsekwentny posłużyła się w cytowanych wyżej postanowieniach sformułowaniami odnoszącymi się do wprowadzonego dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny uprawnienia. W samym bowiem wzorze deklaracji odniesiono się do „zwolnienia”, które następnie w objaśnieniach nazwano „ulgą”.

Kolegium Izby wskazuje, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje możliwości ustalania przez radę gminy w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek ulg, jedyną zaś podstawą do wprowadzania zwolnień jest cytowany wyżej art. 6k ust. 4 tej ustawy.

W ocenie Kolegium rada gminy jest uprawniona do wprowadzania ulg tylko wówczas, gdy w danym przepisie ustawowym użyte jest pojęcie „ulga”. Na mocy komentowanego art. 6k ust. 4 ww. ustawy rada gminy jest uprawniona tylko i wyłącznie do wprowadzania zwolnień od opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Odnosząc się natomiast do treści postanowień Rady Miejskiej zawartych w oświadczeniu stanowiącym załącznik do deklaracji, Kolegium tut. Izby stwierdziło, że wykraczają one dodatkowo poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 6n ust. 2 ustawy, a także naruszają art. 6q ust. 1 ww. ustawy w zw. z art. 306d § 2 Ordynacji podatkowej.

Stosownie do postanowień art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy w uchwale wprowadzającej wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w tej deklaracji.

Ponadto art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. Natomiast art. 306d § 2 Ordynacji podatkowej stanowi, że organ podatkowy żądający od strony zaświadczenia albo oświadczenia w celu potwierdzenia faktów albo stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia.

Tymczasem zarówno przepis art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i pozostałe przepisy ustawy nie określają rodzajów dokumentów, jakie mogą potwierdzać dane zawarte

w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w szczególności nie umożliwiają żądania składania jakichkolwiek oświadczeń przez właścicieli nieruchomości.

Kolegium Izby wskazuje także, że wobec braku podstaw do wprowadzania zwolnienia podmiotowego z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z pominięciem kryterium dochodowego, brak jest również uzasadnienia dla wymagania składania oświadczeń o treści wskazanej w załączniku do części „I” deklaracji, tj. z obowiązkiem podania imion, nazwisk, numerów PESEL, nr Karty Dużej Rodziny oraz nr lokalu – osób zamieszkujących daną nieruchomość.

Tym samym, w ocenie Kolegium Izby, wprowadzając powyższe zapisy Rada Miejska przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6n ust. 1 i 2 w zw. z art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sposób istotny naruszając wskazane przepisy ustawy.

Kolegium Izby jednocześnie wskazuje, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy - na podstawie upoważnień ustawowych. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy.

Ponadto postanowienie o konieczności podania, przez osobę składającą deklarację, danych osobowych osób zamieszkujących na terenie nieruchomości, na której powstają odpady, narusza także w istotny sposób przepisy art. 1 i art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych zapewniające każdemu prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych w zakresie ich przetwarzania. Przepisy te wymagają, w zakresie przetwarzania danych zwykłych (np. nazwisko i imię, adres zamieszkania), istnienia odpowiedniej podstawy prawnej.

Wskazany w uchwale Rady Miejskiej cyt. art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot składający deklarację obowiązku zamieszczenia wykazu osób z nim zamieszkujących.

Powyższe stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku jest zgodne z wystąpieniem z dnia 27 maja 2013r. Nr DOLiS-072-12/13 Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych dotyczącym konieczności respektowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego przepisów ustawy o ochronie danych osobowych w treści podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego uchwał określających między innymi wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (www.giodo.gov.pl).

Ponadto jak wynika z art. 6n ustawy zobowiązującego radę gminy do wydania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji jest elementem fakultatywnym, a nie obligatoryjnym uchwały. Sam fakt, iż nie jest on wymagany, a tylko możliwy do określenia przez radę gminy stanowi o tym, że wyliczenie opłaty jest możliwe na podstawie danych zawartych w deklaracji, gdyż w przeciwnym przypadku byłby elementem obligatoryjnym uchwały i wówczas zapewne określony w ustawie precyzyjnie.

Uzupełniająco należy wskazać, że na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. poz. 1863) wójt upoważniony został do przetwarzania wymienionych w tym przepisie danych osobowych osób posiadających Kartę Dużej Rodziny, przy czym należy podkreślić, że dotyczy to wyłącznie przypadków związanych z realizacją zadań wynikających z ww. ustawy i to jedynie w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań.

Jednocześnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wskazuje, że podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Miejska w Pelplinie nie dopełniła wymogu wynikającego z art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez zaniechanie określenia możliwości składania deklaracji w formie elektronicznej. Zgodnie z treścią powyższego przepisu rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego warunki oraz 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.

W ocenie Kolegium Izby brak uregulowania w przedmiotowej uchwale Rady Miejskiej materii wynikającej z przepisu art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uniemożliwi mieszkańcom miasta i gminy Pelplin składanie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Biorąc jednakże pod uwagę fakt, że mieszkańcy mają możliwość złożenia deklaracji w formie tradycyjnej (na piśmie), Kolegium Izby stwierdziło, że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Zastępca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Józef Orłowski