



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 22 sierpnia 2016 r.

Poz. 2994

UCHWAŁA NR 180/G318/P/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 11 sierpnia 2016 r.

Działając 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 40 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446), art. 6n ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 w związku z art. 6m ust. 1a i ust. 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 250) oraz art. 1 i art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 922)

- Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXI/284/2016 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 13 lipca 2016 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, położonych na terenie Gminy Kartuzy

orzeka nieważność:

- 1) Załącznika Nr 1 do badanej uchwały w części G1. - **"UZASADNIENIE NIEZGODNOŚCI"**,
- 2) Załącznika Nr 1 do badanej uchwały w części G2. w zakresie słów: **"UWAGA! Należy wypełnić Załącznik Nr 2 stanowiący wykaz podmiotów wytwarzających odpady na terenie nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne."**,
- 3) Załącznika Nr 1 do badanej uchwały w części H. - **"WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW"**,
- 4) Załącznika Nr 2 do badanej uchwały.

UZASADNIENIE

.. W dniu 21 lipca 2016 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXI/284/2016 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 13 lipca 2016 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, położonych na terenie Gminy Kartuzy, zaś w dniu 11 sierpnia 2016 r. była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło, że jest ona dotknięta wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Rada Miejska w Kartuzach w załączniku Nr 1 do badanej uchwały w części G1. -"UZASADNIENIE NIEZGODNOŚCI" postanowiła, że: "W przypadku niezgodności pomiędzy liczbą osób zameldowanych, a liczbą osób faktycznie zamieszkujących, właściciel nieruchomości może wykazać stan faktyczny dołączając do deklaracji następujące oświadczenia/ zaświadczenia (w takim przypadku proszę zaznaczyć właściwy kwadrat i dołączyć stosowne oświadczenie/zaświadczenie) do deklaracji.

(#) Oświadczenie wskazujące osoby, jeżeli pozostają poza granicami kraju.

(#) Oświadczenie wskazujące osoby, jeżeli zamieszkują w innej gminie oraz kopię deklaracji z tej gminy.

(#) Oświadczenie wskazujące osoby, jeżeli zamieszkują teren Gminy Kartuzy, ale pod innym adresem niż adres zameldowania.

W części G2. Załącznika Nr 1 ustanowiono zapis m.in. o treści: "UWAGA! Należy wypełnić Załącznik Nr 2 stanowiący wykaz podmiotów wytwarzających odpady na terenie nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne".

W części H. Załącznika nr 1 do badanej uchwały - "WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW" Rada Miejska w Kartuzach ustaliła:

"I. Nieruchomości zamieszkane

(#) Załącznik Nr 1 kserokopia ostatniej umowy zawartej z przedsiębiorcą na odbieranie odpadów komunalnych

- w przypadku składania pierwszej deklaracji

(#) Załączniki wykazane w dziale G1 (zaświadczenia/oświadczenia).

II. Nieruchomości niezamieszkane, na których powstają odpady komunalne

(#) Załącznik Nr 1 kserokopia ostatniej umowy zawartej z przedsiębiorcą na odbieranie odpadów komunalnych

- w przypadku składania pierwszej deklaracji

(#) Załącznik Nr 2 wykaz podmiotów wytwarzających odpady na terenie nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne lub nieruchomości mieszanej;

III. Nieruchomości mieszane, które w części stanowią nieruchomości zamieszkane oraz w części niezamieszkane, na których powstają odpady komunalne

- należy dołączyć załączniki wymienione w pkt. I i II."

Z kolei w Załączniku nr 2 do badanej uchwały, ustanowiono: "Wykaz podmiotów wytwarzających odpady na terenie nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne."

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku powyższe postanowienia Rady Miejskiej w Kartuzach w zakresie wykazu dokumentów, tj.: oświadczeń wskazujących osoby pozostające poza granicami kraju oraz zamieszkującymi w innej gminie lub w gminie Kartuzy, ale pod innym adresem niż adres zameldowania oraz kserokopii ostatniej umowy zawartej z przedsiębiorcą na odbieranie odpadów w sposób istotny naruszają przepisy art. 6n ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 6m ust. 1a i ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 1 i 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

Zgodnie z treścią art. 6n ust. 1 pkt 1 przywołanej wyżej 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 ww. ustawy, 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. 6n ust. 2 tej ustawy rada gminy w uchwale, o której mowa w ust.1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Stosownie zaś do postanowień art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast art. 6m ust. 1b ww. ustawy określa, jakich danych może wymagać rada gminy określając wzór deklaracji. Są to: imię i nazwisko lub nazwa 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.

Wynikające z powyższych regulacji ustawowe wyliczenie zagadnień przekazanych radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest wyczerpujące, a zatem nie jest możliwa wykładnia rozszerzająca powyższego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Powyższe oznacza, że w podejmowanym na podstawie powołanego przepisu akcie prawa miejscowego rada gminy nie może zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

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 niezamieszkujących wraz z nią 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 Gminy cyt. art. 6n 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 niezamieszkujących z nim.

Podobne stanowisko w kwestii żądania przez gminę danych osobowych osób zamieszkujących daną nieruchomość zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 28 maja 2014 r. (sygn. akt. I SA/Gd 390/14), w którym stwierdził, że: "część F załącznika do przedmiotowej uchwały oraz załącznik nr 1 do deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w zakresie, w jakim zobowiązują do podania imienia i nazwiska osoby (osób) zamieszkujących na terenie nieruchomości, zostało zamieszczone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Nie ma bowiem potrzeby podawania nazwisk i imion osób zamieszkujących daną nieruchomość. Wystarczającym byłoby podanie cyfry (liczby) osób zamieszkujących nieruchomość lub nieruchomości. (...) Deklaracja w sprawie wzoru opłat za gospodarowanie odpadami nie może służyć innym celom niż tylko obliczenie przez składającego taką deklarację opłaty. Wskazania wymaga również, że żaden z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym powołany w zakwestionowanej przez organ nadzoru uchwale art. 6n, nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do żądania podawania przez właścicieli nieruchomości informacji obejmujących dane osób zamieszkujących daną nieruchomość. Przepis ten nie tylko wprost nie posługuje się pojęciami wskazującymi na możliwość wymagania podawania takich danych, ale także w pozostałych przepisach ww. ustawy prawodawca wprost odnosi się wyłącznie do kwestii ilościowych jako miarodajnych dla podejmowania przez gminy działań (art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. b czy art. 6j ust. 1 pkt 1). Stwierdzić zatem należy, że skoro żaden z przepisów powołanej ustawy nie przewiduje kompetencji rady gminy do stanowienia uchwał, na podstawie których możliwe byłoby żądanie informacji zawierających dane osób zamieszkujących nieruchomość, zaś z samej ustawy wynika, że podstawą wyliczenia opłaty ma być liczba mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość bez konieczności dookreślania ich danych osobowych, brak było podstaw do podjęcia przez organ stanowiący uchwały w zakwestionowanym zakresie."

W kontekście naruszenia ustawy o ochronie danych osobowych Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w ww. wyroku wskazał także, że: "zastosowanie przez organ nadzoru sankcji nieważności spornej części uchwały ma pełne oparcie w obowiązującej regulacji prawnej ochrony danych osobowych. Zasadnie organ wywiódł ograniczenia mające umocowanie w art. 51 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że "Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby". (...) zbieranie danych osobowych osób zamieszkujących na terenie nieruchomości, na której powstają odpady, jest może i przydatne do utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (a właściwie kontroli wskazanych w deklaracji danych o liczbie mieszkańców), ale nie jest niezbędne do ustalenia wysokości opłaty, która uzależniona jest tylko od liczby osób zamieszkujących nieruchomość. W ocenie Sądu nie można w związku z tym w ww. przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upatrywać ustawowej podstawy do zobowiązania kogokolwiek do ujawniania swych danych osobowych."

Ponadto, w kontekście wymogu dołączania załączników w postaci kserokopii ostatniej umowy zawartej z przedsiębiorcą na odbieranie odpadów komunalnych, Kolegium tut. Izby wskazuje, że w myśl art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wspomniane dokumenty nie spełniają tych wymogów, a zatem zdaniem Kolegium tut. Izby, postanowienia wprowadzające te wymogi zostały ustanowione sprzecznie z ww. przepisem. Podkreślenia przy tym wymaga, że kompetencje rady gminy ustawodawca wyraźnie określił, w konsekwencji deklaracja powinna zawierać tylko te dane, które są niezbędne do wypełnienia celu wskazanego w art. 6n ww. ustawy, którym jest prawidłowe wyliczenie miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 6q ust. 1 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, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

W myśl natomiast art. 272 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.) organy podatkowe pierwszej instancji, z zastrzeżeniem art. 272a, dokonują czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności złożonych deklaracji oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. W przypadku zaś wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych, o czym stanowi art. 274a § 2 ww. ustawy.

Skoro w ramach czynności sprawdzających organ podatkowy posiada uprawnienie do żądania udzielenia stosownych wyjaśnień w zakresie danych określonych w złożonej deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, to tym bardziej nieuzasadnione jest żądanie takich informacji i dokumentów na etapie wypełniania i składania przedmiotowej deklaracji. Tym samym uznać należy, że postanowienia Rady Miejskiej w powyższym zakresie wykraczają poza upoważnienie ustawowe do podjęcia badanej uchwały.

Niezależnie od powyższego, w kontekście zapisów ustanowionych w badanej uchwale opisanych w:

- części G2. Załącznika nr 1 w zakresie słów: "UWAGA! Należy wypełnić Załącznik Nr 2 stanowiący wykaz podmiotów wytwarzających odpady na terenie nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne.",

- części H. Załącznika nr 1 w zakresie słów: "Załącznik Nr 2 wykaz podmiotów wytwarzających odpady na terenie nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne lub nieruchomości mieszanej" oraz w zakresie słów: "III Nieruchomości mieszane, które w części stanowią nieruchomości zamieszkałe oraz w części niezamieszkałe, na których powstają odpady komunalne - należy dołączyć załączniki wymieniono w pkt. I i II",

- Załącznika nr 2 do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pn. Wykaz podmiotów wytwarzających odpady na terenie nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne,

Kolegium tut. Izby wskazuje na następujące okoliczności. Po pierwsze, w myśl art. 6i ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2 (nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne) - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne. W takiej sytuacji, zgodnie art. 6m ust. 1 ww. ustawy właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach za właściciela nieruchomości uznaje się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Z powyższych przepisów wynika, że do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zobowiązany jest każdy podmiot odrębnie. Skoro tak, to nie ma prawnego uzasadnienia, aby podmiot składający deklarację dodatkowo wskazywał, jak w Załączniku Nr 2 do deklaracji inne podmioty wytwarzające odpady na nieruchomości niezamieszkałej położonej na terenie gminy. Powyższe wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a jednocześnie wypełnienie takiego Załącznika Nr 2 do deklaracji nie jest niezbędne do prawidłowego obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami, któremu służy deklaracja. Z powyższych przyczyn należało zakwestionować również zapis zawarty w pozycji G2. Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie słów: "UWAGA! Należy wypełnić Załącznik Nr 2 stanowiący wykaz podmiotów wytwarzających odpady na terenie nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne" oraz powiązane funkcjonalnie zapisy zawarte w części H. Załącznika nr 1 w zakresie słów: "Załącznik Nr 2 wykaz podmiotów wytwarzających odpady na terenie nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne lub nieruchomości mieszanej" oraz w zakresie słów: "III Nieruchomości mieszane, które w części stanowią nieruchomości zamieszkane oraz w części niezamieszkałe, na których powstają odpady komunalne - należy dołączyć załączniki wymieniono w pkt. I i II".

Mając na względzie przytoczoną wyżej argumentację, w ocenie Kolegium tut. Izby, postanowienia, o których mowa wyżej, zawarte w Załączniku Nr 1 w ww. zakresie przedmiotowym oraz w Załączniku Nr 2, w sposób istotny naruszają przepisy prawa, tj. art. 6n ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 w zw. z art. 6m ust. 1a i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 1 i art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, co stanowi o konieczności orzeczenia ich nieważności.

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