



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 14 lipca 2015 r.

Poz. 4390

UCHWAŁA NR KI-411/230/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KRAKOWIE

z dnia 1 lipca 2015 roku

znak sprawy: KI-43-139/29/15

o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr VIII/60/2015 Rady Miejskiej w Kętach z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz terminu i miejsca składania deklaracji przez właścicieli zamieszkałych nieruchomości położonych na terenie Gminy Kęty

Kolegium Izby działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr VIII/60/2015 Rady Miejskiej w Kętach z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz terminu i miejsca składania deklaracji przez właścicieli zamieszkałych nieruchomości położonych na terenie Gminy Kęty:

- w części D, pkt 10 Załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie słów: „(należy podać liczbę mieszkańców zgodnie z załącznikiem nr 1 do deklaracji)”,
- w części dotyczącej Załącznika nr 1 do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - „Wykaz osób zamieszkujących nieruchomości na terenie Gminy Kęty wymienioną w części D pkt 8 deklaracji”.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr VIII/60/2015 Rady Miejskiej w Kętach z dnia 29 maja 2015 r., wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie - Zespołu Zamiejscowego w Oświęcimiu w dniu 8 czerwca 2015 r.

Rada Miejska w Kętach powołując się w podstawie prawnej ww. uchwały na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 6n ust. 1, art. 6m ust. 1a i 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

(t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j.: Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.), określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli zamieszkałych nieruchomości, położonych na terenie Gminy Kęty, stanowiący załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały.

W toku czynności nadzorczych Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie po dokonaniu oceny zgodności jej ustaleń z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stwierdziło, co następuje:

W Załączniku Nr 1 do uchwały, w części D – „Oświadczam, że na terenie w/w nieruchomości zamieszkuje” zawarto punkt 10 o treści: „(należy podać liczbę mieszkańców zgodnie z załącznikiem nr 1 do deklaracji)”. Z kolei w załączniku Nr 1 do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – „Wykaz osób zamieszkujących nieruchomość na terenie Gminy Kęty wymienioną

w części D pkt 8 deklaracji”, wymaga się od składającego deklarację, wyszczególnienia w formie tabeli imion i nazwisk osób zamieszkujących nieruchomość, z podaniem ich numeru Pesel oraz numeru budynku/lokalu (należy wypełnić w przypadku budynków wielorodzinnych - bloki). Żądanie wyżej określonych danych, w ocenie Kolegium Izby wykracza poza zakres uregulowań wynikających z delegacji ustawowej udzielonej w art. 6n ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem 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,
- warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Ponadto, rada gminy może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ustawowe wyliczenie przedmiotu i zakresu zagadnień przekazanych radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji, jest wyczerpujące. Nie jest przy tym dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu, w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Oznacza to, że w podejmowanej na podstawie art. 6n uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie można zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 458/14). Należy jednocześnie podkreślić, że wyżej powołany przepis uprawnia jedynie radę gminy do żądania od składającego deklarację podania liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość. Nie ma zatem potrzeby podawania we wzorze deklaracji nazwisk i imion osób zamieszkujących nieruchomość i ich numeru Pesel. Wystraczającym byłoby podanie cyfry (liczby) osób zamieszkujących nieruchomość lub nieruchomości. To, czy składający deklarację poda np. 100 osób i dodatkowo wymieni każdą z nich z imienia i nazwiska, czy też wskaże jedynie liczbę 100 osób – nie ma znaczenia dla ustalenia wysokości opłaty. Deklaracja w sprawie wzoru opłat za gospodarowanie odpadami nie może służyć innym celom niż tylko obliczenie przez składającego deklarację opłaty (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 października 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 682/13, wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2015 r., sygn. akt I SA/Kr 581/15). Należy mieć na uwadze, że pozostawienie badanej uchwały w obiegu prawnym bez zastrzeżeń może doprowadzić do sytuacji, że gdy nie zmieni się liczba osób zamieszkujących daną nieruchomość, będąca podstawą ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, natomiast zmianie ulegną personalia osób wymienionych z imienia, nazwiska i numeru Pesel w Załączniku Nr 1, zajdzie konieczność złożenia korekty deklaracji w zakresie Załącznika Nr 1, pomimo że liczba osób zamieszkująca nieruchomość nie uległa zmianie. Powyższe skutkuje zatem wprowadzeniem do deklaracji zapisów stanowiących przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy. W ocenie Kolegium Izby, jeżeli, zgodnie z Uchwałą Rady Miejskiej w Kętach NR VIII/59/2015 z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie wyboru metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania stawek tej opłaty, liczba mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość stanowi podstawę do ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a ustawa nie określa w przepisach dotyczących deklaracji ani

w przepisach dotyczących wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji, imiennego wykazu osób zamieszkujących daną nieruchomość wraz z podaniem numeru Pesel, to żądanie takiego oświadczenia, w którym zawarty jest wykaz mieszkańców, według imienia, nazwiska, numeru Pesel czy numeru budynku nie posiada umocowania w obowiązujących przepisach. W przypadku opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ważne jest ustalenie liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość, w celu ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Istotą jest więc liczba osób, a nie liczba osób ustalona na podstawie imiennego wykazu mieszkańców. Jak podkreślono również w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 maja 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 482/15) „deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna zawierać jedynie takie dane, które konieczne są do prawidłowego obliczenia wysokości opłaty (...). Podanie danych dotyczących personaliów mieszkańców poszczególnych nieruchomości wykracza poza dane niezbędne do prawidłowego obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami. Należy przy tym zauważyć, że także w obecnym brzmieniu art. 6m u.c.p.g. ustalonym przez 1 pkt 16 lit. "a" ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015, poz. 87) nie wskazuje się takich danych za niezbędne dla ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami (...). Informacja taka jest bowiem zbędna w kontekście ustalenia podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami, jak również nie jest potrzebna dla prawidłowego obliczenia tej opłaty”.

Wymaganie wykazania w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, danych imiennych dotyczących poszczególnych osób zamieszkujących nieruchomości wraz z numerem Pesel czy numerem budynku, nie znajduje zarazem oparcia w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1182). Nakaz podawania takich danych stanowi naruszenie art. 23 ustawy o ochronie danych osobowych (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 11.10.2013 r., sygn. akt.: II SA/Kr 682/13). Ustawa ta w art. 1 ust. 1 pkt 1 stanowi, że każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych, którymi są zgodnie z art. 6 ust. 1 powołanej ustawy, wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Zasada adekwatności danych w stosunku do celów ich pozyskania, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 wyżej powołanej ustawy, nakazuje zachowanie równowagi pomiędzy dobrem osoby której dane dotyczą, a interesem administratora danych. Oznacza to, że administrator danych nie może przetwarzać danych w zakresie szerszym, niż niezbędny dla osiągnięcia zamierzonego celu. Sporządzenie wykazu, o którym mowa w Załączniku Nr 1 do deklaracji skutkowałoby ujawnieniem danych osobowych osób trzecich. Brak jest zatem podstaw do wymagania przez organ gminy danych osób trzecich, które w żaden sposób i na żadnym etapie nie uczestniczą w procedurze dotyczącej naliczania, czy egzekwowania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wzór deklaracji, ustalany na mocy delegacji udzielonej radzie gminy przepisem art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, winien zawierać zatem wyłącznie takie dane, które umożliwiają spełnienie przez składającego deklarację obowiązku w przedmiocie prawidłowego zadeklarowania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i nie wykraczają poza zakres wynikający z uregulowań tej ustawy.

Wobec powyższego należy uznać, że badana uchwała Rady Miejskiej w Kętach w zakwestionowanych częściach została podjęta z naruszeniem unormowań art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) z jednoczesnym wykroczeniem poza delegację ustawową wynikającą z art. 6n ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Art. 7 Konstytucji RP stanowi, że „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zgodnie z art. 94 tej ustawy „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 (...)”. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być zaś interpretowane w sposób ścisły i literalny.

Uznając, iż wskazane wyżej nieprawidłowości noszą znamiona istotnego naruszenia prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie postanowiło na posiedzeniu w dniu 17 czerwca 2015 r. wszcząć postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały

Nr VIII/60/2015 Rady Miejskiej w Kętach z dnia 29 maja 2015 r. - w zakresie określonym w sentencji. Jednocześnie Kolegium Regionalnej Izby powiadomiło Radę Miejską w Kętach o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i o możliwości uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium Izby upoważnionych przedstawicieli Rady. W odpowiedzi na powyższe, w dniu 29 czerwca 2015 r. wpłynęło pismo (faks) Burmistrza Gminy Kęty, który nie podziela stanowiska Kolegium Izby w kwestiach objętych wszczęciem postępowania. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, po ponownym rozpatrzeniu sprawy i zapoznaniu się z pisemnymi wyjaśnieniami Burmistrza Gminy Kęty, postanowiło orzec jak w sentencji niniejszej uchwały. Ustosunkowując się do zarzutów Gminy Kęty, Kolegium Izby dodatkowo zaznacza, iż badana uchwała, jako akt prawa miejscowego wydany na podstawie art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie ma służyć - jak to zostało podniesione w piśmie Burmistrza - także „kontrolni nieruchomości w zakresie rozbieżności między danymi o zameldowaniu będącymi w posiadaniu tut. Urzędu, a danymi z wykazu” czy umożliwić „szybkie zidentyfikowanie konkretnych osób zamieszkujących nieruchomość”. Zgodnie z art. 6o ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, „w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody, a w przypadku ich braku - uzasadnione szacunki, w tym w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze”. Z kolei powoływanie się w piśmie Burmistrza Gminy na przypadki „podwójnej płatności za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gdyż np. zarządca nieruchomości wielolokalowej zgłosi takie osoby w nowo złożonej deklaracji”, nie jest wystarczającym argumentem dla żądania wypełnienia imiennego wykazu osób z Załącznika Nr 1 do deklaracji. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 6m ust. 1c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, „w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym, wspólnota mieszkaniowa lub spółdzielnia mieszkaniowa może żądać od właściciela lokalu, osoby, której służy spółdzielcze prawo do lokalu lub osoby faktycznie zamieszkującej lokal podania danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Zatem to na zarządcy nieruchomości ciąży obowiązek prawidłowego podania liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość i to on może żądać danych, które są mu niezbędne do ustalenia powyższego. W konsekwencji powyższego tylko on będzie ponosił w tym przypadku ewentualną odpowiedzialność za niewywiązywanie się z nałożonych zobowiązań. Kolegium Izby zauważa nadto, iż jak wynika z art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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, określonym w ustawie precyzyjnie.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego - zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j.: Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

Zastępca
Przewodniczącego Kolegium
Mateusz Winiarz