



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 maja 2015 r.

Poz. 3331

UCHWAŁA NR 8/513/2015 **KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU**

z dnia 22 kwietnia 2015 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 594, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr V/25/15 Rady Gminy Czermin z dnia 25 marca 2015 roku zmieniająca uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obejmującej:

1) załącznik nr 1 do uchwały – Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałej:

- w część F - Sposób gospodarowania odpadami komunalnymi wyrażenia w brzmieniu:
„Za zbiórkę selektywną uznaje się, odstawienie co najmniej 2 worków na osobę na rok lub minimum 1 pojemnika o pojemności 100 l na rok”,
- części H Kompostowanie,
- części I – Sposób zagospodarowania ścieków,
- pkt 4 Pouczenia,

2) załącznik nr 2 do uchwały - Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne:

- w część F - Sposób gospodarowania odpadami komunalnymi wyrażenia w brzmieniu: „Za zbiórkę selektywną uznaje się, odstawienie co najmniej 2 worków na obiekt na rok lub minimum 1 pojemnika o pojemności 100 l na rok”,
- części H Kompostowanie,
- części I – Sposób zagospodarowania ścieków,
- pkt 4 Pouczenia

jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów prawa przytoczonych w uzasadnieniu niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 31 marca 2015 roku Rada Gminy Czermin powołując się na przepisy 6n ust. 1, art. 6m ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym dokonała zmiany uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

poprzez nadanie nowej treści postanowieniom zał. Nr 1 określającego wzór deklaracji za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałej i zał. Nr 2 dla nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają opady komunalne.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Rady Gminy Czermin z dnia 25 marca 2015 roku i wyznaczyła termin rozpatrzenia sprawy na dzień 22 kwietnia 2015 roku.

Rozpatrując sprawę w dniu 22 kwietnia 2015 roku, Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

W załączniku Nr 1 określającym wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałej w części F zatytułowanej „Sposób gospodarowania odpadami komunalnymi” oprócz określenia sposobu gromadzenia odpadów komunalnych: odpady są gromadzone w sposób selektywny i odpady nie są gromadzone w sposób selektywny, Rada Gminy zamieściła postanowienie w brzmieniu: „Za zbiórkę selektywną uznaje się, odstawienie co najmniej 2 worków na osobę na rok lub minimum 1 pojemnika o pojemności 100 l na rok”. Natomiast w zał. Nr 2 w części F za zbiórkę selektywną uznano „odstawienie co najmniej 2 worków na obiekt na rok lub minimum 1 pojemnika o pojemności 100 l na rok”.

Kolegium Izby wskazuje, iż zamieszczenie w uchwale Rady Gminy postanowień definiujących selektywną zbiórkę odpadów pozostaje w sprzeczności z przepisami z art. 6m, 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 6n ust. 1 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:

- 1) 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 informacje 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 przysyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
 - c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

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 (ust. 2).

W myśl uregulowań wynikających z art. 6m ust. 1a ustawy, deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Natomiast z przepisu art. 6m ust. 1b wynika, iż rada gminy określając wzór deklaracji może wymagać podania następujących danych:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę właściciela nieruchomości oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby;
- 2) adres nieruchomości;
- 3) dane stanowiące podstawę zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 4) numer telefonu właściciela nieruchomości;
- 5) adres poczty elektronicznej właściciela nieruchomości;
- 6) inne informacje niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego.

Zgodnie z przepisami art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, z późn. zm.) przez selektywne zbieranie należy rozumieć zbieranie, w ramach którego dany

strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takim samymi cechami.

W odniesieniu do odpadów komunalnych zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach system selektywnego zbierania musi objąć co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji.

Natomiast szczegółowe unormowania dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych, rada gminy winna określić w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Sprzecznie z prawem, Rada Gminy postanowiła także w części H i I zał. Nr 1 i 2 uchwały, w którym zamieszczono obowiązek podania informacji o kompostowaniu (część H) i informacji o sposobie zagospodarowania ścieków (część I).

W ocenie Kolegium Izby nałożenie obowiązku złożenia informacji o wyposażeniu nieruchomości w kompostownik oraz sposobie zagospodarowania ścieków narusza przepis art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawa, ani wskazany przepis, nie przewidują możliwości nałożenia obowiązku składania tych informacji od właścicieli nieruchomości. Informacje dotyczące kompostowania i sposobu zagospodarowania ścieków nie są też danymi koniecznymi do prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Bowiem w przypadku nieruchomości zamieszkałych, Rada Gminy Czermin określiła stawkę opłaty od jednego mieszkańca różnicując ją ze względu na liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość ustalając niższą stawkę w przypadku gdy odpady komunalne zbierane są w sposób selektywny i wyższą stawkę gdy odpady komunalne nie są zbierane selektywnie. Natomiast w przypadku nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, wysokość stawki ustalona została w zależności od wielkości pojemnika i sposobu zbierania odpadów: selektywnie i nieselektywnie. Wysokość opłaty stanowić będzie iloczyn liczby osób zamieszkujących i stawki w przypadku nieruchomości zamieszkałej, a w przypadku nieruchomości niezamieszkałej iloczyn liczby pojemników i stawki za pojemnik.

Żądanie zatem w deklaracji danych dotyczących wyposażenia nieruchomości w kompostownik oraz informacji o sposobie zagospodarowania ścieków (podłączenie do sieci kanalizacyjnej, zbiorniku bezodpływowym, przydomowej oczyszczalni ścieków) nie wypełnia dyspozycji, o której mowa w art. 6n ust. 1 i art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W deklaracji natomiast winna być zawarta informacja o sposobie zbierania odpadów, czy to w sposób selektywny, czy też nieselektywny, liczbie osób zamieszkujących określoną nieruchomość, liczbie i wielkości zadeklarowanych pojemników. Kompetencje rady gminy ustawodawca wyraźnie określił, zatem deklaracja powinna zawierać tylko te dane, które są niezbędne do wypełnienia celu wskazanego w art. 6n ustawy, którym jest wyliczenie miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pogląd ten podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 4 marca 2014 roku, sygnatura akt II SA/Bd 1608/13.

W pouczeniu pod treścią zał. Nr 1 i 2, w pkt 4 Rada Gminy zamieściła postanowienie o treści: „Przez podpisanie niniejszej deklaracji wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych dla celów związanych z ustaleniem należności za gospodarowanie odpadami komunalnymi”

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014r., poz. 1182, z późn. zm.) przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:

- 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych,
- 2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa,
- 3) jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą,
- 4) jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego,
- 5) jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

Zatem aby organ administracji publicznej mógł przetwarzać dane musi wystąpić jedna z podanych wyżej okoliczności. Tym samym niezależnie od tego czy osoby wyrażą, czy też nie wyrażą zgody na przetwarzanie danych dla celów związanych z ustaleniem należności za gospodarowanie odpadami komunalnymi to i tak z mocy ustawy o ochronie danych osobowych, organ administracji publicznej (wójt, burmistrz, prezydent) w celu realizacji zadań wynikających z ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach i wydanych na tej podstawie aktów prawa miejscowego może dane przetwarzać. Wobec powyższego zamieszczenie w pouczeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych dla celów związanych z ustaleniem należności należy uznać za wadliwe.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach upoważnień w nich zawartych. Musi to być upoważnienie wyrażne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów. Kolegium podkreśla, że czynności organów mogą być podejmowane dopiero wówczas gdy nakazują to w określonej sytuacji przepisy prawa, a organ działający musi wskazać wyraźną podstawę prawną każdego swego działania. Ponadto wskazać należy, że zawarte w nich normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny.

Przy sposobności, Kolegium Izby wskazuje na postanowienia § 3 uchwały dotyczące wejścia w życie uchwały, które zapisano następująco: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2015 r.”.

Analiza treści postanowienia § 3 uchwały wskazuje, że Rada Gminy ustaliła dwa terminy (daty) wejścia w życie tego aktu: pierwszy, który nakazuje stosować zapisy uchwały od dnia następującego po upływie 14 dni od publikacji w dzienniku urzędowym oraz drugi zgodnie, z którym stosowanie przepisów uchwały winno nastąpić od dnia 1 czerwca 2015 roku.

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2011 r. Nr 197 poz. 1172, z późn. zm.), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Analiza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych, prowadzi do wniosku, że ustawodawca jako regułę uznał, iż akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Termin ten ma charakter terminu minimalnego, a gminny prawodawca ma możliwość ustalenia późniejszego terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Nie powinny być jednak ustalane dwa różne terminy wejścia w życie tych samych przepisów uchwały. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w którym ukształtował się pogląd, że pojęcia "wejście w życie" i "moc obowiązująca" nie mają rozbieżnych zakresów. Pojęcia te są tożsame znaczeniowo i służą do oznaczenia punktu na linii czasu, od którego następuje prawne kwalifikowanie stosunków społecznych przez pryzmat uchwalonych przepisów (vide wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 marca 2014 r. sygn. I SA/Go 51/14; wyrok Trybunał Konstytucyjny z dnia 30 marca 1999 r. sygn. K 5/98).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska