



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 marca 2019 r.

Poz. 2932

UCHWAŁA NR 5/330/2019 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 27 lutego 2019 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

I. Stwierdza nieważność uchwały Nr IV/38/2019 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w następującym zakresie:

1. W § 3 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: „z zachowaniem wskazanych warunków i trybu składania zgodnie z § 5”,

2. W załączniku 1 do uchwały:

- w części wstępnej termin składania deklaracji w brzmieniu: „W terminie **14 dni** od dnia zamieszkania lub **14 dni** od dnia, w którym nastąpiły zmiany danych określonych w deklaracji”,

- w części E pkt 16,

- w części G wyrażenia w brzmieniu: „□ NA NIERUCHOMOŚCI ZNAJDUJE SIĘ KOMPOSTOWNIK”,

- w części I następujących wyrażeń:

- „I KWARTALNA”,

- w pkt 1, 2, 3 „OPŁATA KWARTALNA”,

- pkt 4,

- w części J (sposób wyliczenia opłaty miesięcznej) wyrażeń w brzmieniu:

- „zapełnionych w ciągu miesiąca odpadami komunalnymi”

- „Opłata kwartalna (kwotę opłaty za miesiąc należy pomnożyć x 3),

- w części L pkt 1.

3. Klauzuli informacyjnej o treści: „Zgodnie z art. 13 RODO informujemy, iż administratorem Państwa danych jest **Miasto i Gmina Ostrzeszów** z siedzibą przy: **ul. Zamkowej 31, 63-500 Ostrzeszów**. Z inspektorem ochrony danych można się skontaktować za pomocą adresu e –mali:ido@ostrzeszów.pl

Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w związku z realizacją obowiązku prawnego ciążącego na administratorze danych, na podstawie art. 6 ust. 1 pkt c RODO, a w szczególności celu naliczenia i egzekucji opłaty za gospodarowanie odpadami zgodnie z art. 6n ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dane będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji obowiązku prawnego.

Przysługuje Pani/Panu prawo:

- ∴ dostępu do treści swoich danych
- ∴ prawo ich sprostowania – gdy dane osobowe będą nieprawdziwe
- ∴ prawo wniesienia skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych – jeśli stwierdzi Pani/Pan, że przetwarzanie danych osobowych dotyczących Pani/Pana narusza przepisy RODO,

Dane są przetwarzane w sposób automatyczny i są profilowane .

Podanie przez Panią Pana danych osobowych jest wymogiem ustawnym”,

jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. z 2018 r. poz. 1454, z późn. zm.) przytoczonych w treści niniejszego uzasadnienia.

II. Stwierdza, że uchwała w części obejmującej postanowienia § 3 podjęta została z naruszeniem art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

III. Uznaje, że naruszenie prawa w pkt II ma charakter nieistotny.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tut. Izbie w dniu 1 lutego 2019 r. Rada Miejska Ostrzeszów powołując się na przepisy art. 18 ust 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6n ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr IV/38/2019 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 29 stycznia 2019 r. wyznaczając termin rozpatrzenia sprawy na dzień 27 lutego 2019 r.

Kolegium Izby rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały na posiedzeniu w ww. dniu, po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

W myśl przepisu art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 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.

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).

Stosownie do regulacji zawartej w art. 6m ust. 1a ustawy, deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z kolei w art. 6m ust. 1b ustawy przyzwolono radzie aby określając wzór deklaracji określiła także wymóg podania przez składających deklarację 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.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada Miejska nie uregulowała w pełni warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). W § 3 i 4 uchwały, zawarte zostały następujące postanowienia:

„Deklaracje, o których mowa w § 2 mogą być składane za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej z zachowaniem wskazanych warunków i trybu składania zgodnie z § 5” – (§ 3 ust. 1);

„Dopuszcza się składanie deklaracji wyłącznie w formatach wymienionych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 roku w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczenia dokumentów elektronicznych oraz udostępnienia formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (t.j. Dz. U z 2018 r. poz. 180)” – § 3 ust. 2;

„Deklaracja złożona za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej musi być podpisana bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisu zaufanego”- (§ 4 uchwały).

Odnosząc się do postanowień § 3 ust. 1 uchwały Rady, stwierdzić należy, iż regulacja ta obejmuje jedynie informację, że deklaracje mogą być składane za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej z zachowaniem wskazanych warunków i trybu składania zgodnie z § 5. Jednakże odesłanie w tym przepisie do treści § 5, który reguluje kwestie terminu składania nowej deklaracji w przypadku zmiany danych, nie jest uzasadnione. Oczywistym jest też, że postanowienie § 3 ust. 1 nie wypełnia warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej o których mowa w art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którymi uchwała powinna określić 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

Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić nieważność wadliwego postanowienia zawartego w § 3 ust. 1 o treści: „z zachowaniem wskazanych warunków i trybu składania zgodnie z § 5”.

Wymogu w zakresie formatu elektronicznego oraz układu informacji i powiązań między nimi, sposobu przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie wyczerpują także postanowienia § 3 ust. 2 uchwały.

Format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi winien być zgodny z przepisami ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 570, z późn. zm.). 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, organ ten udostępnia na ePUAP lub w innym systemie teleinformatycznym formularz elektroniczny umożliwiający wygenerowanie dokumentu elektronicznego w celu złożenia go za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, iż przedmiotową uchwałą, Rada Miejska nie wykonała delegacji wynikającej z art. 6n ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie formatu elektronicznego, układu informacji i powiązań między nimi oraz sposobu ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Kolegium uznało, że naruszenie prawa w tym zakresie ma charakter nieistotny.

Jednocześnie, wskazane jest aby nieprawidłowość została wyeliminowana poprzez zmianę przedmiotowej uchwały.

Analiza wzoru deklaracji wykazała następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1. W części wstępnej deklaracji określony został termin składania deklaracji w następującym brzmieniu: „W terminie **14 dni** od dnia zamieszkania lub **14 dni** od dnia, w którym nastąpiły zmiany danych określonych w deklaracji”. W myśl art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwała w sprawie wzoru deklaracji zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji. Zgodnie z art. 6m ust. 1 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. Natomiast w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, zgodnie z ust. 2 właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Wynika zatem z tego, że podane przy terminach składania deklaracji okoliczności składania deklaracji, nie zostały podane w sposób pełny jak wynika to z wyżej przytoczonych przepisów art. 6m ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W sposób prawidłowy określone zostały okoliczności składania deklaracji w części normatywnej uchwały § 2 i 5 oraz w objaśnieniach zamieszczonych do deklaracji tiret pierwszy i drugi. Wprawdzie terminy składania deklaracji zwarte w objaśnieniach nie dotyczą sposobu wypełniania deklaracji, o którym mowa w art. 6n ust. 1 pkt 1, zważywszy jednakże na fakt, że zamieszczenie ich we wzorze deklaracji jest obowiązkowe, a zamieszczona w tym zakresie we wstępnej części deklaracji informacja jest niepełna, Kolegium Izby nie stwierdziło nieważności postanowień odnoszących się do terminów zawartych w objaśnieniach do deklaracji. Rada Miejska winna jednakże w sposób właściwy uregulować tę kwestię we wzorze deklaracji, mając na względzie zapisy art. 6n ust. 1 pkt 1 i art. 6m ust. 1 i 2 ustawy, obligujące do zamieszczenia w nim informacji o terminach składania deklaracji.

2. W części E obejmującym DANE NIERUCHOMOSCI NA, NA KTÓREJ POWSTAJĄ ODPADY w pkt 16 zamieszczony został wymóg podania informacji dotyczącej prowadzenia bądź nieprowadzenia działalności gospodarczej. Wg oceny Kolegium Izby informacja w tym zakresie nie jest konieczna i niezbędna do zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6n ust. 1 pkt 1, art. 6m ust. 1a i ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Uwzględniając powyższe Kolegium Izby postanowiło o wyeliminowaniu w części E pkt 16 jako wykraczającego poza zakres danych zwartych we wzorze deklaracji.

3. We wzorze deklaracji w części G SPOSÓB GROMADZENIA ODPADÓW zamieszczony został wymóg podania informacji czy na nieruchomości znajduje się kompostownik.

W ocenie Kolegium Izby nałożenie obowiązku na podmioty składające deklarację informacji dotyczącej wyposażenia nieruchomości w kompostownik stanowi naruszenie art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wskazany przepis, jak również inne przepisy prawa (w tym art. 6m ust. 1a i ust. 1b) nie przewidują możliwości nałożenia obowiązku żądania tego typu informacji od właścicieli nieruchomości. Informacje te nie są też danymi koniecznymi do 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, co wynika wprost z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także niezbędne informacje dotyczące wystawienia tytułu wykonawczego. Natomiast zamieszczenie w deklaracji informacji dotyczących posiadania bądź nie posiadania kompostownika w obowiązującym stanie prawnym nie służy obliczeniu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dane te nie są także wymagane do wystawienia tytułu wykonawczego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności ww. zapisu zawartego we wzorze deklaracji: w części G wyrażenia: NA NIERUCHOMOŚCI ZNAJDUJE SIĘ KOMPOSTOWNIK jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podkreślić należy, iż kompetencje rady gminy ustawodawca wyraźnie określił, zatem deklaracja powinna zawierać tylko te dane, które są niezbędne do wypełnienia celu wskazanego w art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, którym jest prawidłowe wyliczenie miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pogląd ten podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1608/13.

4. W części I OPLATA ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI (dotyczy nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy zamieszczony został wymóg obliczenia opłaty kwartalnej w następujących punktach: 1, 2, 3 „OPLATA KWARTALNA”, pkt 4 o treści: „SUMA OPLAT KWARTALNYCH DLA POSZCZEGÓLNYCH GOSPODARSTW” . Podkreślić należy, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jak wynika z art. 6i ust. 1, art. 6j ust. 1 i 2, art. 6k ust. 2a jest opłatą miesięczną. Natomiast stosownie do art. 6l ust. 1 ustawy, rada gminy ustala termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty. Zatem zamieszczone we wzorze deklaracji regulacje dotyczące opłaty kwartalnej stanowią naruszenie art. 6i ust. 1, art. 6j ust. 1 i 2, art. 6k ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Regulacje dotyczące opłaty kwartalnej zawarte zostały także w części J deklaracji.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień w tym zakresie.

5. W części J obejmującej OPLATĘ ZA GOSPODAROWANIE ZMIESZANYMI ODPADAMI KOMUNALNYMI (dotyczy nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne) **Sposób wyliczenia opłaty miesięcznej** podana została treść w brzmieniu: „Liczbę pojemników o określonej pojemności zapełnionych w ciągu miesiąca odpadami komunalnymi należy pomnożyć przez stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności (...)”.

Treść tego zapisu może sugerować, że miesięczna opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie uwzględniała liczbę pojemników o określonej pojemności „zapełnionych w ciągu miesiąca odpadami, a nie liczbę pojemników zadeklarowanych jak stanowi przepis art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym artykułem w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2 (dotyczy nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne), opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2. Liczba zadeklarowanych pojemników nie oznacza automatycznie liczby pojemników zapełnionych. Może wystąpić sytuacja, że liczba pojemników zapełnionych w miesiącu będzie niższa niż liczba zadeklarowanych pojemników. Natomiast opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy uścić w wysokości uwzględniających liczbę pojemników zadeklarowanych o określonej pojemności i określonej stawki opłaty za pojemnik. Kolegium Izby zauważa także, iż w dalszych postanowieniach części J deklaracji, Rada prawidłowo określiła sposób wyliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne stanowiąc, że: „zadeklarowaną liczbę pojemników o określonej pojemności należy pomnożyć przez stawkę odpowiadającą ich pojemności i sposobowi gromadzenia odpadów komunalnych”. Podkreślić należy, iż uchwała w sprawie wzorów deklaracji jest aktem prawa miejscowego, stąd jej postanowienia winny być formułowane w sposób jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Uwzględniając powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność wadliwego wyrażenia „zapełnionych w ciągu miesiąca odpadami komunalnymi” zamieszczonego w części J jako podjętego z naruszeniem art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

6. W części L ADNOTACJE ORGANU w pkt 1 Rada zamieściła następującą treść:

- 1) „W dniu złożenia niniejszej deklaracji nieruchomość wyposażona była w następujący zestaw pojemników na odpady komunalne :
- 2) Pojemnik na zmieszane odpady komunalne:szt. o pojemnościm³
- 3) Pojemnik na szkło:szt. o pojemnościm³
- 4) Pojemnik na odpady suche :szt. o pojemnościm³
- 5) Inne pojemniki :szt. o pojemnościm³”.

Zdaniem Kolegium przytoczone przepisy art. 6m ust. 1a, ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie nakładają na organ wykonawczy wyżej wymienionego obowiązku. Zatem stanowienie regulacji w zakresie obowiązku potwierdzenia wymienionych danych dotyczących wyposażenia nieruchomości w zestaw pojemników nie znajduje uzasadnienia. W pkt 2 części L, organ lub osoba działająca w jego imieniu sprawdza deklaracje i może czynić adnotacje dotyczące prawidłowości złożonej deklaracji i obliczonej kwoty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Pod objaśnieniami do deklaracji zamieszczona została klauzula informacyjna o następującej treści:

„Zgodnie z art. 13 RODO informujemy, iż administratorem Państwa danych jest **Miasto i Gmina Ostrzeszów** z siedzibą przy: **ul. Zamkowej 31, 63- 500 Ostrzeszów**. Z inspektorem ochrony danych można się skontaktować za pomocą adresu e –mali:ido@ostrzeszów.pl

Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w związku z realizacją obowiązku prawnego ciążącego na administratorze danych, na podstawie art.6 ust1 pkt c RODO, a w szczególności celu naliczenia i egzekucji opłaty za gospodarowanie odpadami *zgodnie z art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dane będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji obowiązku prawnego.*

Przysługuje Pani/Panu prawo:

- ∴ dostępu do treści swoich danych
- ∴ prawo ich sprostowania – gdy dane osobowe będą nieprawdziwe
- ∴ prawo wniesienia skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych – jeśli stwierdzi Pani/Pan, że przetwarzanie danych osobowych dotyczących Pani/Pana narusza przepisy RODO, Dane są przetwarzane w sposób automatyczny i są profilowane .

Podanie przez Panią Pana danych osobowych jest wymogiem ustawnym ”.

W ocenie Kolegium Izby przepisy art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowiące podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały nie uprawniają organu stanowiącego do wyżej przytoczonych regulacji i wykraczają poza unormowania wynikające z tych przepisów. Informacja dotycząca przetwarzania danych osobowych nie zawiera danych niezbędnych do wymiaru i poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co oznacza, że uchwała w części wyżej przedstawionej została podjęta z przekroczeniem posiadanego upoważnienia.

Kolegium Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), „przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia (...)”.

Realizując zadania informacyjno szkoleniowe wynikające z art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Kolegium Izby pragnie zwrócić uwagę na postanowienia „tiret czwarty objaśnień” do deklaracji. Zdefiniowano w nim pojęcie „nieruchomości niezamieszkałych” wymieniając kolejno rodzaje nieruchomości zaliczane do tej kategorii, w tym zaliczono m.in. „ogrody działkowe”. Zarówno ogrody działkowe jak i inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno - wypoczynkowe zalicza się do nieruchomości niezamieszkałych. Wskutek zmiany ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2015 r. poz. 87) dodane zostały w art. 6j ust. 3b-3c, w których uregulowane zostały kwestie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla tej grupy nieruchomości. Zgodnie z art. 6j ust. 3b ustawy w przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Dodatkowo wskazać należy, iż ogrody działkowe zalicza się do nieruchomości przeznaczonych na cele rekreacyjno- wypoczynkowe na co wskazują przepisy art. 4 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176).

W myśl art. 6j ust. 3c ustawy, ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, o których mowa w ust. 3b, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2. Podkreślenia wymaga fakt, że tutejszej Izbie nie została przedłożona uchwała w sprawie ustalenia ryczałtowych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wskazywać to może, że dla wszystkich nieruchomości niezamieszkałych (w tym także dla ogrodów działkowych), opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby zadeklarowanych pojemników i stawki za pojemnik o określonej pojemności zależnej od sposobu zbierania odpadów komunalnych, co w świetle przytoczonych przepisów art. 6j ust. 3b i 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie znajduje zastosowania dla nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe.

Do załącznika nr 1 deklaracji dołączony został załącznik nr 1 obejmujący wykaz podmiotów wytwarzających odpady na nieruchomości niezamieszkałej położonej na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów. Jednakże w treści normatywnej uchwały brak jest odesłania do tego załącznika.

Zgodnie z § 143 załącznik rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U z 2016 r. poz. 283) do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. W myśl § 29 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, ustawa (tutaj uchwała) może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy (uchwały).

Podkreślić należy, iż w zakresie większości z wskazanych nieprawidłowości i uchybień Kolegium Izby wypowiedziało się przy badaniu uchwały Nr XXVII/167/2017 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (uchwała Nr 5/432/17 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 7 marca 2017 r.).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

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