

Łódź, dnia 15 listopada 2021 r.

Opinia formalno-prawna

Niniejsza opinia powstała na zlecenie Urzędu Miejskiego w Głownie i dotyczy projektu uchwały złożonego przez Radnego Rady Miejskiej w Głownie z dnia 27 października 2021 r. w sprawie zastosowania aplikacji firmy Gov Tech do wyjaśnienia niezgodności w ilości złożonych deklaracji odbiorów odpadów komunalnych przez mieszkańców Miasta Głowna.

I. Kwestie formalne:

Elementy jakie powinna zawierać uchwała wynikają z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 263) – zwane dalej „Zasadami” oraz Statutu Miasta Głowna -- zwany dalej „Statutem”.

Zgodnie z zasadami uchwały powinny zawierać tytuł, przepisy merytoryczne, przepisy o wejściu ustawy w życie.

Ze Statutu wynika zaś, że elementami uchwały, są:

1) tytuł, w skład którego wchodzi:

- a) nazwa aktu prawnego (uchwała),
- b) numer, w skład którego wchodzi: numer kolejny sesji w kadencji (cyfry rzymskie), kolejny numer uchwały w kadencji (cyfry arabskie) i rok podjęcia uchwały (dwie ostatnie cyfry roku),
- c) nazwa organu, który uchwałę wydał,
- d) data podjęcia (głosowania),
- e) krótkie określenie przedmiotu uchwały;

2) podstawa prawna, ze wskazaniem miejsca jej publikacji.

Odnosząc powyższe zapisy do opiniowanego projektu należy wskazać, że zawiera on wszystkie wyżej wymienione elementy.

Należy jednak zauważyć, że:

1. Formatowanie projektu odbiega od stosowanego przez Radę Miejską w Głownie i wynikającego z Zasad. Stosowne korekty winne zostać wprowadzone przez Biuro Rady Miejskiej w Głownie.
2. Krótkie określenie przedmiotu uchwały wskazuje, że uchwała będzie miała zastosowanie jedynie do mieszkańców Głowna, podczas gdy zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, co do zasady deklaracje składają właściciele nieruchomości, a także inne osoby w przypadku podjęcia stosownych uchwał przez rady gminy. Obowiązek składania deklaracji jest zatem oderwany od faktu zamieszkiwania w danej gminie, a jest powiązany z własnością nieruchomości położonej na jej terenie. Sugeruję zatem dokonać korekty w określeniu przedmiotu uchwały zawartej w tytule.
3. W zakresie podstawy prawnej w pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z katalogiem źródeł prawa określonym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenia Urzędu Ochrony Danych Osobowych nie stanowią źródeł prawa. Należy zatem usunąć takie orzeczenie z podstawy prawnej projektu zwłaszcza, że nie wskazano daty, ani sygnatury tego orzeczenia, a przytoczona jego treść wskazuje na brak możliwości podjęcia projektowanej uchwały.

Ponadto należy wskazać, że podstawa prawna powinna ograniczać się jedynie do wskazania przepisu prawa oraz miejsca jego publikacji, natomiast ewentualne przytoczenie treści przepisów może mieć miejsce w uzasadnieniu. Należy zatem usunąć przywołane przepisy lub przenieść je do uzasadnienia.

4. Zgodnie z Zasadami, przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Należy stwierdzić, że przepis § 1 ust. 1 projektowanej uchwały nie spełnia tego wymogu.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że projekt nie wskazuje adresata. Co prawda w projekcie wskazano, że „Miasto Głowno stosuje...”, jednak uchwała, która ma nakładać jakiś sposób postępowania powinna dokładnie wskazywać, kto ten obowiązek powinien wykonać. Projektowany przepis ma jedynie charakter deklaracyjny, ponieważ stwierdza, że Miasto Głowno stosuje i będzie stosować określoną aplikację.

O deklaratorywnym charakterze przepisu świadczy również brak określania konkretnych okoliczności, kiedy ma dojść do stosowania aplikacji oraz w jaki sposób ma to się odbywać.

5. Należy również zauważyć, że § 1 ust. 1 projektowanej uchwały zawiera elementy, które nie powinny znaleźć się w części merytorycznej projektu, a co najwyżej w jego uzasadnieniu, chyba, że uchwała ma mieć jedynie charakter deklaratorywny.

Dotyczy to wskazania:

- a) celu w jakim jest podejmowany dany akt,
 - b) okoliczności, że Miasto Głowno jest w posiadaniu aplikacji,
 - c) okoliczności powstania aplikacji i możliwości z niej korzystania,
6. Należy również usunąć § 1 ust. 2, ponieważ rada gminy nie może regulować kwestii uregulowanych w aktach wyższego rzędu. To kto odpowiada za przetwarzanie danych osobowych i jakie powinien mieć w tym zakresie kompetencje wynika z przepisów unijnych, a także z polskiego prawa powszechnie obowiązującego i zasady te nie powinny być modyfikowane, a nawet powielane przez akty niższego rzędu.
 7. Powyższe zamiany są konieczne jeżeli projekt ma mieć charakter materialny. Możliwe jest również zastosowanie jednej z form deklaratorywnych określonych w § 8 ust. 2 Statutu.

II. Podstawy prawne wskazane w projekcie

1. Artykuł 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach, musi zostać powiązany z przepisem, który doprecyzuje kompetencje rady.

W projekcie przepis ten powiązано z art. 6q ust. 1 i 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie. Przepisy te nie zawierają żadnych kompetencji dla rady gminy, a jedynie wskazują odpowiednio, że w sprawach opłat ma zastosowanie Ordynacja podatkowa i kto ma obowiązek złożenia deklaracji.

2. Również wskazane w projekcie uchwały art. 40 ust. 1 i 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie mogą mieć zastosowania, ponieważ dotyczą one aktów prawa miejscowego, a jak wykazano powyżej projektowa uchwała nie zawiera norm prawa materialnego. Ponadto, brak jest wyraźnej normy kompetencyjnej, która dawałaby radzie gminy prawo do uregulowania materii wskazanej w projekcie w drodze aktu prawa miejscowego.

3. Powołany art. 82 § 1 Ordynacji podatkowej odnosi się do przekazywania przez osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą informacji:

a) o zdarzeniach wynikających ze stosunków cywilnoprawnych albo z prawa pracy, mogących mieć wpływ na powstanie obowiązku podatkowego lub wysokość zobowiązania podatkowego osób lub jednostek, z którymi zawarto umowę;

b) bez wezwania przez organ podatkowy - o umowach zawartych z nierezydentami w rozumieniu przepisów prawa dewizowego;

c) w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Artykuł 82b § 1 Ordynacji podatkowej określa zasady współpracy podmiotów sfery publicznej w zakresie realizacji zadań ustawowych.

Żaden z tych przepisów nie zawiera normy kompetencyjnej dla rady gminy do podejmowania jakiegokolwiek uchwały.

4. Normy kompetencyjnej nie zawierają również art. 6 ust. 1 lit. c i e Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), które to przepisy wskazują jedynie przypadki w jakich przetwarzania danych osobowych jest zgodne z prawem. Z kolei art. 31 tego rozporządzenia określa zasady współpracy administratora i podmiotu przetwarzającego z organem nadzorczym.

5. W projekcie uchwały powołano również przepisy ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach.

Również i te przepisy nie zawierają normy kompetencyjnej dla rady gminy, a ponadto przepisy te zostały wprowadzone do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zatem powoływanie się na ustawę zmieniającą jest błędne.

III. Kwestia podstawy prawnej do podjęcia projektowanego aktu

Niezależnie od wskazanych w projekcie uchwały podstaw prawnych, które nie zawierały norm kompetencyjnych, należy wskazać, że w ocenie opiniującego brak jest jakiegokolwiek innej podstawy prawnej, która dawała by Radzie Miejskiej w Głownie prawo do podejmowania uchwały nakazującej stosowanie określonych narzędzi w procesie zbierania i weryfikacji deklaracji w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie w sposób wyraźny rozgranicza kompetencje organów gminy w procesie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Rada gminy ma kompetencje m.in. w zakresie ustalania wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określenia wzoru deklaracji, czy uchwalania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jednak kwestie związane z przyjmowaniem i weryfikowaniem składanych deklaracji należą do wyłącznej kompetencji wójta i w ocenie opiniującego rada gminy nie może w tym zakresie podejmować żadnych aktów, które by nakładały na wójta obowiązki inne niż wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Należy bowiem pamiętać, że organy władzy publicznej mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Sporządził:

r. pr. Łukasz Pięta

