



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 19 sierpnia 2015 r.

Poz. 2655

### UCHWAŁA NR 176/G238/P/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 9 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.), art. 6n ust. 1 pkt 1, art. 6n ust. 2 w związku z art. 6m ust. 1a i ust. 1b oraz art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 1399 z późn. zm.) w związku z art. 306d § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 613 z późn. zm.), art. 23 ust. 1 pkt 1 i art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014r. poz. 1182 z późn. zm.) oraz art. 233 § 1 w zw. z § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w wyniku badania uchwały Nr 41/V/VII/2015 Rady Gminy Linia z dnia 27 maja 2015r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej

orzeka nieważność:

1. § 3 ust. 1, 2, 3, i 4 badanej uchwały,
2. wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiącej załącznik do badanej uchwały, w części oznaczonej literą J w zakresie słów:

- „Oświadczam, że znane mi są przepisy art. 54 par. 1 ustawy Kodeks karny skarbowy (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.) "Podatnik, który uchylając się od opodatkowania, nie ujawnia właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub nie składa deklaracji, przez co naraża podatek na uszczuplenie, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności, albo obu tym karom łącznie" oraz art. 233 par. 1 ustawy Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.) "kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3".”

- „Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 z późn.zm.) wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych dla potrzeb naliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.”

### UZASADNIENIE

W dniu 19 czerwca 2015 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr 41/V/VII/2015 Rady Gminy Linia z dnia 27 maja 2015r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, zaś w dniu 9 lipca 2015r. była przedmiotem badania tut. Kolegium.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy, między innymi, określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy wraz z wykazem dokumentów potwierdzających dane w niej zawarte. W treści § 3 badanej uchwały, Rada Gminy, określiła, między innymi, wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj. złożenie oświadczeń wskazujących:

1. uczące się dzieci, jeżeli pozostają one poza miejscem zamieszkania lub zaświadczenie ze szkoły, placówki oświatowej/ uczelni,
2. osoby, jeżeli pozostają one poza granicami kraju,
3. osoby, jeżeli są one zamieszkałe poza granicami Gminy Linia oraz kopię deklaracji z tej gminy, bądź z stosowne zaświadczenie Urzędu tej gminy,
4. osoby, jeżeli są one zamieszkałe na terenie Gminy Linia, ale zamieszkują pod innym adresem niż adres zameldowania.

Badając przedmiotową uchwałę, w powyższym zakresie, Kolegium tut. Izby stwierdziło, że jest ona dotknięta wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Stosownie do postanowień art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy w uchwale wprowadzającej wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w tej deklaracji.

Zgodnie z art. 6m ust. 1a w/w ustawy deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast art. 6m ust. 1b w/w 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem Kolegium tut. Izby, dokumenty, których rada gminy może wymagać na potwierdzenie danych zawartych w deklaracji i które mogą być załączone do deklaracji, winny potwierdzać tylko te dane, które zawarte są w deklaracji, a więc np. liczbę zamieszkujących na terenie nieruchomości osób, co zostało określone w załącznikach do badanej uchwały. Nie można zatem w świetle obowiązujących przepisów żądać potwierdzenia w załącznikach do deklaracji okoliczności związanych np. z nieprzebywaniem na terenie nieruchomości niektórych osób.

Zdaniem Kolegium tut. Izby nałożenie na składającego ww. deklarację obowiązku załączenia dokumentów, o których mowa w § 3 ust. 1, 2, 3 i 4 badanej uchwały, nie znajduje podstawy w dyspozycji art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stanowi o istotnym naruszeniu wskazanego przepisu.

Warto również zauważyć, że przepis art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie określa rodzajów dokumentów, jakie mogą potwierdzać dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W wyniku nowelizacji art. 6m w/w ustawy, która obowiązuje od dnia 1 lutego 2015 roku (Dz. U. z 2015 r. poz. 87), zostały co prawda rozbudowane przepisy dotyczące deklaracji, jednak nie na tyle precyzyjnie, aby wyeliminować wszystkie wątpliwości dotyczące określenia informacji, jakie mogą być wymagane od właścicieli nieruchomości.

Kolegium Izby dodatkowo wskazuje, że ewentualne użycie otwartego katalogu dokumentów poprzez określenie np. „dokument potwierdzający zamieszkanie w innej gminie, kraju lub innym, niż miejsce zameldowania lokalu, na terenie gminy”, powodowałoby, że rodzaj tych dokumentów ustalany mógłby być przez organ wykonawczy (bądź pracowników urzędu), co naruszać mogłoby art. 6n ust. 2 w/w ustawy, zgodnie z którym kompetencje te przypisane zostały wyłącznie radzie gminy.

Ponadto art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa. Natomiast art. 306d § 2 Ordynacji podatkowej stanowi, że organ podatkowy żądający od strony zaświadczenia albo oświadczenia w celu potwierdzenia faktów albo stanu prawnego jest obowiązany

wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia.

Z uwagi na to, że żaden z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak również przepisów innych ustaw, nie wymaga potwierdzenia określonych w § 3 ust. 1-4 uchwały faktów w drodze oświadczenia lub zaświadczenia, brak jest podstaw do żądania takich dokumentów od składających deklarację.

Kolegium Izby wskazuje również, że określając wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji należy mieć na uwadze, jakiemu celowi mają służyć powyższe dane, aby nie naruszały przepisów wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 wymienionej ustawy dane osobowe powinny być zbierane dla oznaczonych celów. 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 problemu jest więc liczba osób zamieszkujących nieruchomość, nie zaś liczba osób zamieszkujących poza miejscem zameldowania.

W związku z powyższym, zdaniem Kolegium Izby, dokumenty wymienione w § 3 ust. 1- 4 uchwały nie są konieczne do ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przy składaniu deklaracji.

Należy również podkreślić, że w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 2 Konstytucji RP), władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Żądanie dokumentów potwierdzających stałą nieobecność stanowi zbieranie danych w nadmiarze i zbędnych, co prowadzi do zachwiania równowagi wynikającej z zasady adekwatności. Równowaga będzie zachowana, jeżeli dane będą zbierane w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Jak wynika z art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji jest elementem fakultatywnym, a nie obligatoryjnym uchwały. Sam fakt, że 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.

Powyższe stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku jest zgodne z wystąpieniem z dnia 27 maja 2013r. Nr DOLiS-072-12/13 Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych dotyczącym konieczności respektowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego przepisów ustawy o ochronie danych osobowych w treści podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego uchwał określających między innymi wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (opubl. na stronie [www.giodo.gov.pl](http://www.giodo.gov.pl)).

Ponadto w załączniku D-0 do badanej uchwały w części oznaczonej lit. J Rada Gminy Linia zawarła postanowienie, iż składający deklarację lub osoba reprezentująca składającego deklarację składa oświadczenie o treści: „Oświadczam, że znane mi są przepisy art. 54 par. 1 ustawy Kodeks karny skarbowy (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.) "Podatnik, który uchylając się od opodatkowania, nie ujawnia właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub nie składa deklaracji, przez co naraża podatek na uszczuplenie, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności, albo obu tym karom łącznie" oraz art. 233 par. 1 ustawy Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.) "kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3".”

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku powyższe postanowienie Rady Gminy Linia w sposób istotny narusza przepis art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z treścią przywołanego przepisu 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.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wymóg oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karno-skarbowej nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów – w szczególności cyt. art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy na podmiot składający deklarację obowiązku potwierdzania danych pod groźbą odpowiedzialności karno-skarbowej wynikającej z ustawy z dnia 10 września 1999r. Kodeks karny skarbowy (tekst jednolity: Dz. U z 2013r. poz. 186 z późn. zm.).

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustalenie we wzorze deklaracji obowiązku potwierdzenia przez składającego deklarację podanych danych oświadczeniem o świadomości odpowiedzialności karno-skarbowej za podanie danych niezgodnych ze stanem faktycznym wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości uchwały ustalającej wzór deklaracji.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku także umieszczone w załączniku do uchwały oświadczenie dotyczące znajomości art. 233 § 1 Kodeksu karnego w sposób istotny narusza przepis art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, który nie upoważnia organu stanowiącego do żądania od osób składających deklarację złożenia takiego oświadczenia. Możliwość stosowania wymogu składania przez podatnika oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej nie wynika także z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, wskazanego również w podstawie prawnej badanej uchwały.

Z art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika prawo jednostek samorządu terytorialnego do ustalenia wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie. Konkretyzację tego prawa – poza uregulowaniami szczególnymi – zawiera, w odniesieniu do gminy, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, przy czym - w myśl art. 18 ust. 2 pkt 8 tej ustawy - podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat należy do wyłącznej właściwości rady gminy, lecz tylko w granicach określonych w odrębnych ustawach. Jak wskazano jednakże powyżej żaden z obowiązujących przepisów nie przewiduje upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do nakładania na osoby składające deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obowiązku składania oświadczenia o świadomości odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Ponadto w myśl art. 233 § 1 Kodeksu karnego karze podlega ten, kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Zgodnie natomiast z art. 233 § 6 Kodeksu karnego przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Z powyższego unormowania wynika, że przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia, na przykład w kwestionariuszach lub formularzach, warunkiem jednak odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest to, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań). Tymczasem przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewidują takiej możliwości. Ustawowego upoważnienia dla rady nie można zaś domniemywać, żaden z przepisów przywołanych jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały, jak też innych obowiązujących w dacie jej podjęcia, nie zawierał upoważnienia do wymagania od podmiotu składającego deklarację obowiązku składania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności wynikającej z art. 233 Kodeksu karnego.

Organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działają na podstawie i w granicach prawa. Mogą działać w granicach wyznaczonych

przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, zatem tylko tam i w takim zakresie, w jakim przewidują to przepisy prawa.

Powyższe stanowisko zostało także potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach m. in. w wyroku z dnia 20 lutego 2014r. (sygn. akt I SA/Ke 30/14) oraz w wyroku z dnia 27 lutego 2014r. (sygn. akt I SA/Ke 58/14).

Ponadto w przedmiotowej uchwale w załączniku D-0 w części oznaczonej literą J Rada Gminy Linia zawarła, między innymi, postanowienie, iż składający deklarację lub osoba reprezentująca składającego deklarację oświadcza, że: „Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926) wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych dla potrzeb naliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.”.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku powyższe postanowienie uchwały Rady Gminy Linia w sposób istotny narusza cytowany wyżej przepis art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych przepisy w niej zawarte stosuje się do przetwarzania danych osobowych w kartotekach, skorowidzach, księgach, wykazach i innych zbiorach ewidencyjnych. Natomiast pod pojęciem przetwarzania danych osobowych, zgodnie z treścią art. 7 pkt 2 wyżej przywołanej ustawy rozumie się jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych.

Zatem, w ocenie tut. Kolegium, złożona przez zobowiązanego podmiot deklaracja uprawnia organ gminy do ewentualnego wydania decyzji administracyjnej w trybie art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, czy też wystawienia tytułu wykonawczego, lecz nie do tworzenia zbiorów ewidencyjnych.

Przepisy art. 23 ust. 1 przywołanej ustawy o ochronie danych osobowych wymieniają przesłanki legalności przetwarzania danych osobowych, zaś art. 23 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy wskazuje zgodę - jako przesłankę zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych. Zgoda jest jednak jednym z możliwych, ale nie jedynym warunkiem legalizującym przetwarzanie danych. Nie jest zatem konieczne jej pozyskiwanie, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków z art. 23 ust. 1 ustawy, zwłaszcza gdy przetwarzanie danych osobowych znajduje podstawę w stosownych przepisach prawa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w sytuacjach, w których dopuszczalność przetwarzania danych osobowych ma swoje niewątpliwe, wyraźne oparcie w przepisach prawa, administrator nie powinien zwracać się („dodatkowo”, „na wszelki wypadek”) o udzielenie zgody na przetwarzanie tych samych danych do zainteresowanych podmiotów (podobnie: J. Barta, R. Markiewicz, Ochrona danych osobowych. Komentarz, Zakamycze 2002, s. 405).

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustalenie we wzorze deklaracji obowiązku oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie przez Urząd Gminy Linia danych osobowych na potrzeby wykonywania zadań wynikających z realizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości uchwały ustalającej wzór deklaracji.

Podobne stanowisko wyrażone zostało m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2015 r. (sygn. akt III SA/Po 159/15).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium 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.

Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Gdańsku

**Luiza Budner-Iwanicka**