



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 10 sierpnia 2016 r.

Poz. 2918

UCHWAŁA NR 173/G255/P/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 28 lipca 2016 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 40 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446), art. 6n ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 w związku z art. 6m ust. 1a i ust. 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 250) oraz art. 1 i art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 922)

- Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXIII/174/2016 Rady Gminy Potęgowo z dnia 28 czerwca 2016 r. 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 § 3 pkt 2 i 3 badanej uchwały oraz załącznika nr 1 do badanej uchwały w części dotyczącej załączników do deklaracji w zakresie słów:
"2. Oświadczenie wskazujące uczące się dzieci, jeżeli pozostają one poza miejscem zamieszkania lub zaświadczenie ze szkoły, placówki oświatowej lub uczelni.
3. Oświadczenie wskazujące osoby, jeżeli pozostają one poza granicami kraju."

UZASADNIENIE

.. W dniu 12 lipca 2016 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXIII/174/2016 Rady Gminy Potęgowo z dnia 28 czerwca 2016 r. 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 28 lipca 2016 r. była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

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

Rada Gminy Potęgowo w § 3 badanej uchwały postanowiła, że: "Określa się wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi:

1) oświadczenie składające deklarację wyjaśniające różnicę pomiędzy liczbą osób zamieszkałych na danej nieruchomości, a liczbą osób zameldowanych.

2) oświadczenie wskazujące uczące się dzieci, jeżeli pozostają one poza miejscem zamieszkania lub zaświadczenie ze szkoły, placówki oświatowej lub uczelni.

3) oświadczenie wskazujące osoby, jeżeli pozostają one poza granicami kraju.

4) pełnomocnictwo w przypadku reprezentowania właściciela nieruchomości przez pełnomocnika."

Jednocześnie w załączniku nr 1 do badanej uchwały, stanowiącym wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na stronie 6 w części dotyczącej załączników do deklaracji zawarto zapis: "Do deklaracji dołączyć:

1. Oświadczenie składającego deklarację wyjaśniające różnicę pomiędzy liczbą osób zamieszkałych na danej nieruchomości, a liczbą osób zameldowanych.
2. Oświadczenie wskazujące uczące się dzieci, jeżeli pozostają one poza miejscem zamieszkania lub zaświadczenie ze szkoły, placówki oświatowej lub uczelni.
3. Oświadczenie wskazujące osoby, jeżeli pozostają one poza granicami kraju.
4. Pełnomocnictwo w przypadku reprezentowania właściciela nieruchomości przez pełnomocnika"

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku powyższe postanowienia Rady Gminy w Potęgowie w zakresie wykazu dokumentów w zakresie oświadczenia wskazującego uczące się dzieci, jeżeli pozostają one poza miejscem zamieszkania lub zaświadczenia ze szkoły, placówki oświatowej lub uczelni oraz oświadczenia wskazującego osoby, jeżeli pozostają one poza granicami kraju, w sposób istotny naruszają przepisy art. 6n ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 6m ust. 1a i ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 1 i 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

Zgodnie z treścią art. 6n ust. 1 pkt 1 przywołanej wyżej 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 wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem art. 6m ust. 1a i 1b ww. ustawy, 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 myśl art. 6n ust. 2 tej ustawy 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.

Stosownie zaś do postanowień art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast art. 6m ust. 1b ww. 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.

Wynikające z powyższych regulacji ustawowe wyliczenie zagadnień przekazanych radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest wyczerpujące, a zatem nie jest możliwa wykładnia rozszerzająca powyższego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Powyższe oznacza, że w podejmowanym na podstawie powołanego przepisu akcie prawa miejscowego rada gminy nie może zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy - na podstawie upoważnień ustawowych. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy.

Ponadto postanowienie o konieczności podania przez osobę składającą deklarację danych osobowych osób niezamieszkujących wraz z nią na terenie nieruchomości, na której powstają odpady, narusza także w istotny sposób przepisy art. 1 i art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych zapewniające każdemu prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych w zakresie ich przetwarzania. Przepisy te wymagają, w zakresie przetwarzania danych zwykłych (np. nazwisko i imię, adres zamieszkania), istnienia odpowiedniej podstawy prawnej.

Wskazany w uchwale Rady Gminy cyt. art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot składający deklarację obowiązku zamieszczenia wykazu osób niezamieszkujących z nim.

Podobne stanowisko w kwestii żądania przez gminę danych osobowych osób zamieszkujących daną nieruchomość zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 28 maja 2014 r. (sygn. akt. I SA/Gd 390/14), w którym stwierdził, że: "część F załącznika do przedmiotowej uchwały oraz załącznik nr 1 do deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w zakresie, w jakim zobowiązują do podania imienia i nazwiska osoby (osób) zamieszkujących na terenie nieruchomości, zostało zamieszczone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Nie ma bowiem potrzeby podawania nazwisk i imion osób zamieszkujących daną nieruchomość. Wystarczającym byłoby podanie cyfry (liczby) osób zamieszkujących nieruchomość lub nieruchomości. (...) Deklaracja w sprawie wzoru opłat za gospodarowanie odpadami nie może służyć innym celom niż tylko obliczenie przez składającego taką deklarację opłaty. Wskazania wymaga również, że żaden z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym powołany w zakwestionowanej przez organ nadzoru uchwale art. 6n, nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do żądania podawania przez właścicieli nieruchomości informacji obejmujących dane osób zamieszkujących daną nieruchomość. Przepis ten nie tylko wprost nie posługuje się pojęciami wskazującymi na możliwość wymagania podawania takich danych, ale także w pozostałych przepisach ww. ustawy prawodawca wprost odnosi się wyłącznie do kwestii ilościowych jako miarodajnych dla podejmowania przez gminy działań (art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. b czy art. 6j ust. 1 pkt 1). Stwierdzić zatem należy, że skoro żaden z przepisów powołanej ustawy nie przewiduje kompetencji rady gminy do stanowienia uchwał, na podstawie których możliwe byłoby żądanie informacji zawierających dane osób zamieszkujących nieruchomość, zaś z samej ustawy wynika, że podstawą wyliczenia opłaty ma być liczba mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość bez konieczności dookreślania ich danych osobowych, brak było podstaw do podjęcia przez organ stanowiący uchwały w zakwestionowanym zakresie."

W kontekście naruszenia ustawy o ochronie danych osobowych Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w ww. wyroku wskazał także, że: "zastosowanie przez organ nadzoru sankcji nieważności spornej części uchwały ma pełne oparcie w obowiązującej regulacji prawnej ochrony danych osobowych. Zasadnie organ wywiódł ograniczenia mające umocowanie w art. 51 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że "Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby". (...) zbieranie danych osobowych osób zamieszkujących na terenie nieruchomości, na której powstają odpady, jest może i przydatne do utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (a właściwie kontroli wskazanych w deklaracji danych o liczbie mieszkańców), ale nie jest niezbędne do ustalenia wysokości opłaty, która uzależniona jest tylko od liczby osób zamieszkujących nieruchomość. W ocenie Sądu nie można w związku z tym w ww. przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upatrywać ustawowej podstawy do zobowiązania kogokolwiek do ujawniania swych danych osobowych."

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że skoro w uchwale zawarto wymóg składania oświadczenia składającego deklarację wyjaśniającego różnicę pomiędzy liczbą osób zamieszkałych na danej nieruchomości, a liczbą osób zameldowanych, to żądanie dodatkowo składania oświadczenia wskazującego uczące się dzieci, jeżeli pozostają one poza miejscem zamieszkania, zaświadczenia ze szkoły, placówki oświatowej lub uczelni a także oświadczenia wskazującego osoby, jeżeli pozostają one poza granicami kraju wydaje się bezprzedmiotowe, bowiem informacja co do rzeczywistej liczby osób zamieszkujących na nieruchomości i przyczyny rozbieżności między danymi meldunkowymi i stanem rzeczywistym zawarte będą w oświadczeniu wskazanym w § 3 pkt 1 uchwały.

Mając na względzie przytoczoną wyżej argumentację, w ocenie Kolegium tut. Izby, postanowienia, o których mowa wyżej, zawarte w § 3 pkt 2 i 3 badanej uchwały oraz w załączniku nr 1 do badanej uchwały na stronie 6 w części dotyczącej załączników do deklaracji w zakresie słów "2.Oświadczenie wskazujące uczące się dzieci, jeżeli pozostają one poza miejscem zamieszkania lub zaświadczenie ze szkoły, placówki oświatowej lub uczelni. 3.Oświadczenie wskazujące osoby, jeżeli pozostają one poza granicami kraju.", w sposób istotny naruszają przepisy prawa, tj. art. 6n ust. 1 pkt 1 oraz ust.2 w zw. z art. 6m ust. 1a i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 1 i art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby 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.

Zastępca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej w
Gdańsku

Józef Orłowski