



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 23 września 2015 r.

Poz. 5410

### WYROK NR III SA/PO 159/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 29 kwietnia 2015 r.

**w sprawie: ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości**

Na podstawie

Sygn. akt III SA/Po 159/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 kwietnia 2015 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ireneusz Fornalik

Sędziowie WSA Beata Sokołowska

WSA Marzenna Kosewska (spr.)

Protokolant: st. sekr. sąd. Małgorzata Błoszyk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 kwietnia 2015 roku

przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wolsztynie

na uchwałę Związku Międzygminnego „OBRA”

z dnia 29 stycznia 2013r. nr X/35/2013

w przedmiocie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości

1. stwierdza nieważność § 1 ust. 3, poz. 12 załącznika nr 1 i pkt 1 poz. 10 załącznika nr 2 uchwały Zgromadzenia Związku Międzygminnego „OBRA” z dnia 29 stycznia 2013 roku nr X/35/2013,

2. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w punkcie 1 wyroku nie podlega wykonaniu

## UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Wolsztynie wniósł skargę na uchwałę Zgromadzenia Związku Międzygminnego „OBRA” nr X/35/2013 z dnia 29 stycznia 2013 r.- błędnie w skardze wskazując datę 3 marca 2013 r.- w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, w części obejmującej uregulowania zawarte w: § 1 ust. 3, załączniku nr 1 pod pozycją 12 oraz załączniku nr 2 pod pozycją 10 pkt 1. (publ. Dz .Urz. Województwa Wielkopolskiego nr 2013.1997)

Powyższej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa materialnego: art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.; dalej: u.c.p.g.), art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1182 z późn. zm.) – polegające na zawarciu w uchwale regulacji z przekroczeniem delegacji ustawowej, tzn. wprowadzeniu własnej definicji pojęcia „właściciela nieruchomości” w § 1 ust. 3 oraz nałożeniu w załączniku 1 i 2 w pozycji odpowiednio 12 oraz 10 pkt 1 obowiązku wyrażenia przez składającego deklarację zgody na przetwarzanie przez związek danych osobowych.

W związku z powyższym Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej uregulowania zawarte w § 1 ust. 3 oraz w załączniku 1 i poz. 12, załączniku 2 poz. 10 pkt 1 w zakresie określenia: „Ja niżej podpisany wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych przez Związek Międzygminny Obra. Dane te będą przechowywane zgodnie z zasadami zawartymi w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

W odpowiedzi na skargę organ administracyjny uznał zarzuty skargi.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Sąd stwierdził, że Zgromadzenie Związku Międzygminnego „OBRA” podejmując zaskarżoną uchwałę dopuściło się istotnego naruszenia przepisów prawa, polegającego – po pierwsze – na powtórzeniu w uchwale definicji pojęcia właściciela nieruchomości ujętej w przepisie ustawy, oraz – po drugie – na nałożeniu w załącznikach 1 i 2, pozycjach odpowiednio 12 oraz 10 pkt 1, obowiązku wyrażenia przez składającego deklarację zgody na przetwarzanie przez związek danych osobowych, pomimo nieistnienia takiego wymogu w normie rangi ustawowej.

Należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 6c ust. 1 u.c.p.g., gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h u.c.p.g.). Natomiast w myśl art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., ilekroć w ustawie mówi się o właścicielach nieruchomości – rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

Według art. 6n ust. 1 u.c.p.g., 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,

Stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), na podstawie wyraźnych upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na terenie gminy. Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

Powyższe ustalenia rzutują w pierwszej kolejności na konieczność uznania niedopuszczalności powtórzenia w treści § 1 ust. 3 badanej uchwały definicji ustawowej ujętej w cytowanym przepisie art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Akty prawa miejscowego, jako akty podustawowe, nie powinny powtarzać treści ustawy, co należy szczególnie podkreślić. W takim przypadku bowiem istnieje ryzyko, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście tego aktu, w którym go powtórzono, co może doprowadzić do częściowej lub nawet całkowitej zmiany intencji ustawodawcy. Potwierdzają to zresztą wyraźnie zasady techniki prawodawczej. Także więc i w przypadku wiernego powtórzenia treści ustawy, akt prawa miejscowego należałoby uznać za wadliwy. Tego typu powtórzenie "zawsze jest normatywnie zbędne (bo przecież powtarzany przepis już obowiązuje), a ponadto jest wysoce dezinformujące. Wyraźnie podkreśla to orzecznictwo sądownoadministracyjne, uznając że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez akty prawa miejscowego jest niezgodne z zasadami legislacji (wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95; wyrok NSA z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92; wyrok NSA z 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09 - publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Uchwała rady miejskiej nie może regulować raz jeszcze tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Również z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej uzasadnione jest stwierdzenie, że w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (§ 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Niezależnie od powyższego, należy – po drugie – wskazać, że ustawowe wyliczenie zagadnień przekazanych radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji jest wyczerpujące, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 59/07 - publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).). Oznacza to, że w podejmowanym, na podstawie cytowanych przepisów, akcie prawa miejscowego nie można zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść tych przepisów. Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna zatem zawierać jedynie takie dane, które konieczne są do prawidłowego obliczenia wysokości opłaty.

Na gruncie analizowanej sprawy nie znajduje umocowania w delegacji ustawowej zamieszczenie w załączniku nr 1 do zaskarżonej uchwały w pozycji 12 zatytułowanej: „Oświadczenie i składającego deklarację” oraz w tożsamej rubryce oznaczonej pozycją 10 pkt. 1 w załączniku nr 2 – oświadczenia osoby składającej deklarację o treści: „Ja niżej podpisany wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych przez Związek Międzygminny Obra. Dane te będą przechowywane zgodnie z zasadami zawartymi w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.)”. Ponadto nie istnieje podstawa ustawowa do objęcia takiego oświadczenia rygiem odpowiedzialności karnej za podanie danych niegodnych ze stanem faktycznym (załącznik 2 poz. 10 pkt 1 uchwały).

Normy zawarte w art. 6n ust. 1 - 2 u.c.p.g. nie stwarzają jakichkolwiek podstaw do wprowadzenia do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, klauzuli, zgodnie z którą podmiot podpisujący deklarację oświadczałby, że jest świadomy odpowiedzialności karnej za podanie danych niegodnych ze stanem faktycznym. Kwestionowana klauzula nie stanowi bowiem objaśnienia dotyczącego sposobu wypełnienia deklaracji. Podkreślić należy, że warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest wskazanie na przepis rangi ustawowej, który przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygiem odpowiedzialności karnej. Innymi słowy, jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty, rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez

organ samorządu wzoru deklaracji, powinien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Takiego rygoru ustawodawca nie wskazał w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Odnośnie zaś do zamieszczenia w deklaracji innych pouczeń należy mieć na uwadze, że upoważnienie ustawowe stanowi wyłącznie o tym, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Wprowadzenie do deklaracji kwestionowanego oświadczenia oznacza zatem przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

Treść oświadczenia, zgodnie z którym składający deklarację wyraża zgodę na przetwarzanie danych osobowych dla potrzeb naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie znajduje umocowania w kompetencjach nadanych prawodawcy lokalnemu w obowiązujących przepisach. Regulacja ta narusza art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. w gminach w związku z 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 ustawy o ochronie danych osobowych 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.

Złożona przez zobowiązanego deklaracja uprawnia organ gminy do ewentualnego wydania decyzji administracyjnej w trybie art. 6o u.c.p.g. lub wystawienia tytułu wykonawczego, lecz nie do tworzenia nowych zbiorów ewidencyjnych.

Mając na uwadze podniesione powyżej argumenty uznać należy, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 6n u.c.p.g., a także zasady praworządności i legalności wynikające z art. 7 Konstytucji RP.

Mając na uwadze przedstawione powyżej rozważania, działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), Sąd stwierdził w punkcie I sentencji wyroku nieważność zaskarżonej uchwały w omówionej wyżej części, jako naruszającej prawo.

Sąd orzekł punkcie II sentencji o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały na podstawie art. 152 p.p.s.a.

Przewodniczący

Sędzia WSA

(-) Ireneusz Fornalik

Sędzia WSA

(-) Beata Sokołowska

Sędzia WSA

(-) Marzenna Kosewska (spr.