

**UCHWAŁA Nr 700/15  
z dnia 27 stycznia 2015 r.**



**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku  
w składzie:**

Przewodniczący:	Stanisław Srocki
Członkowie:	Beata Chmielewska
	Paweł Gałko
	Katarzyna Gawrońska
	Agnieszka Gerasimiuk
	Danuta Kubyliś
	Anna Ostrowska
	Aleksander Piszczatowski
	Dariusz Renczyński
	Joanna Salachna
	Marcin Tyniewicki
	Maria Wasilewska

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

**po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym Uchwały Nr II/15/2014 Rady Gminy Miastkowo z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

**p o s t a n a w i a :**

**uznać, że powyższa uchwała w zakresie postanowień:**

- § 2 zobowiązującego właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w dniu wejścia w życie uchwały, do złożenia deklaracji w terminie do 30 stycznia 2015 r. została podjęta z istotnym naruszeniem art. 6n. ust. 1 w zw. z art. 6m. ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, ze zm.) – i w związku z tym stwierdzić nieważność § 2 uchwały;
- § 4 pkt 2 lit. a) – d) oraz pouczenia w punkcie 2) lit. a) – d) zawartego w załączniku do uchwały „Wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, zawierających wykaz dokumentów wystawionych przez odpowiednie podmioty, potwierdzających stałą nieobecność mieszkańca na terenie nieruchomości, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 6n. ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 27 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182, ze zm.) – i w związku z tym stwierdzić nieważność § 4 pkt 2 lit. a) do d) uchwały oraz punktu 2) lit. a) do d) pouczenia zawartego we wzorze deklaracji;

- części D. wzoru deklaracji, określającej dane identyfikacyjne podmiotu składającego deklarację, ograniczonych jedynie do danych osób fizycznych, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 6h. i art. 6m. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – i w tym zakresie wezwać do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę wzoru deklaracji;
- części F. wzoru deklaracji, zawierającej zapis o wyrażeniu zgody osoby składającej deklarację na przetwarzanie danych osobowych zawartych w deklaracji dla potrzeb funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 6n. ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych – i w związku z tym stwierdzić nieważność tego zapisu w części F. wzoru deklaracji.

### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Miastkowo podjęła na podstawie art. 6n ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, ze zm.; dalej ustawa przywoływana jako u.cz.p.). Wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi został określony w załączniku do uchwały. Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku pismem z dnia 20 stycznia 2015 r. poinformowała o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do tej uchwały, wskazując na jej następujące regulacje:

- § 2, mocą którego zobowiązano właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w dniu jej wejścia w życie, do złożenia deklaracji w terminie do dnia 30 stycznia 2015 r., co wykracza poza regulacje art. 6n. ust. 1 w zw. z art. 6m. ust. 1 i 2 u.cz.p.,
- § 4 zawierający wykaz dokumentów potwierdzających zmiany (zmniejszenie liczby osób zamieszkujących) dokonywane w deklaracji, w tym dokumenty wystawione przez odpowiednie podmioty, takie jak: domy opieki społecznej, domy dziecka, zakłady karne, placówki opieki zdrowotnej (na tego rodzaju dokumenty wskazano też w pouczeniu zawartym we wzorze deklaracji), co daje możliwość gromadzenia tzw. danych wrażliwych, wyspecyfikowanych w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182, ze zm.; dalej ustawa przywoływana jako u.o.d.o.);
- część D. wzoru deklaracji „Dane identyfikacyjne”, w której określono tylko pola dotyczące wskazania danych osoby fizycznej (imienia i nazwiska oraz numeru Pesel, a ponadto numeru telefonu, co nie powinno być obowiązkowe), a także adresu zamieszkania. Tym samym deklaracja nie zawiera pól dla podania nazwy oraz adresu (siedziby) innych niż osoby



fizyczne podmiotów, które mogą być zobowiązane do składania deklaracji na podstawie art. 6h. i art. 6m. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 u.c.z.p.;

- część F. wzoru deklaracji „Oświadczenie i podpis osoby składającej deklarację”, w której zawarto zapis dotyczący wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych zawartych w deklaracji dla potrzeb funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co nie ma uzasadnienia w świetle regulacji art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o.

W przedłożonym do Izby Obrachunkowej w Białymstoku piśmie z dnia 23 stycznia 2015 r. (data wpływu do organu nadzoru: 26.01.2015 r.) Sekretarz Gminy Miastkowo podniosła m.in., że „Zapis w § 4 uchwały dotyczący dokumentów potwierdzających zmiany (zmniejszenie liczby osób zamieszkujących) dokonywane w deklaracji podyktowany został troską o finanse Gminy. Zmiany dokonywane w deklaracjach od początku funkcjonowania systemu odbywały się na podstawie oświadczeń osób składających deklarację. W wyniku takich działań liczba osób objętych systemem znacznie się zmniejszyła. Po wprowadzeniu zapisu dotyczącego potwierdzania zmian dokumentami liczba ludności wzrasta, co widać po obecnie składanych deklaracjach.” Sekretarz Gminy poinformowała również, że ok. 80% mieszkańców złożyło już wypełnione deklaracje i zostały one zarejestrowane w systemie, oraz że w uchwale zostaną dokonane zmiany, do czego zmusza również nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W wyniku badania nadzorczego uchwały, na posiedzeniu w dniu 27 stycznia 2015 r., Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Przywołane postanowienia uchwały Nr II/15/2014 Rady Gminy Miastkowo z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa i zdaniem Kolegium Izby powinny być wyeliminowane z porządku prawnego.

W § 2 uchwały zobowiązano właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w dniu jej wejścia w życie, do złożenia deklaracji w terminie do 30 stycznia 2015. Ponadto w nagłówku wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako termin składania deklaracji podano: „Pierwszy termin to 30 stycznia 2015 r. lub w ciągu 14 dni od dnia zamieszkania danej nieruchomości lub zmiany danych określonych w deklaracji”. Ustanowienie obowiązku złożenia deklaracji w terminie do 30 stycznia 2015 r. wykracza poza regulacje art. 6n. ust. 1 w zw. z art. 6m. ust. 1 i 2 u.c.z.p. Według bowiem przepisów art. 6m. ust. 1 i 2 u.c.z.p., deklaracja winna być złożona przez właściciela nieruchomości w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca, zaś w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia



wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Jak zaś stanowi art. 6n. ust. 1 pkt 1 u.c.z.p. w uchwale określającej wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy m.in. zawrzeć informację o terminach i miejscu składania deklaracji. W świetle tych regulacji wskazania po pierwsze wymaga, że przepisy art. 6n. nie zawierają delegacji do określania jednego terminu na złożenie deklaracji dla wszystkich zobowiązanych do jej składania. Upoważnienie do takiej regulacji, tj. do określenia przez radę gminy terminu składania pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wynikało z przepisu art. 12 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897), którą wprowadzono obowiązujący system gospodarowania odpadami komunalnymi. Po drugie, w związku z okolicznością, iż przedmiotowa uchwała weszła w życie w dniu 20 stycznia 2015 r. (tj., jak stanowi § 7, po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, ogłoszenie uchwały nastąpiło 5 stycznia 2015 r.), postanowienie § 2 prowadzi do nieuprawnionego skrócenia ustawowych terminów na złożenie deklaracji. Po trzecie zaś, mając na uwadze treść uchwały Nr II/12/2014 Rady Gminy Miastkowo z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty, mocą której na niezmienionym poziomie pozostawiono stawkę opłaty w przypadku, gdy odpady nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, należy wskazać, że § 2 uchwały wprowadza obowiązek złożenia deklaracji również wówczas, gdy nie zaistniały zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty.

W § 4 uchwały Rada Gminy Miastkowo ustanowiła, w oparciu o art. 6n. ust. 2 u.c.z.p., wykaz dokumentów potwierdzających zmiany dokonywane w deklaracji – jak należy wnioskować z brzmienia przepisu – w zakresie zmniejszenia liczby osób zamieszkujących nieruchomość. W pkt 2 § 4 wskazano na „dokumenty potwierdzające stałą nieobecność mieszkańca na terenie nieruchomości”, wystawione przez odpowiednie podmioty, w tym (lit. a) do d)): domy opieki społecznej, domy dziecka, zakłady karne, placówki opieki zdrowotnej; na tego rodzaju dokumenty wskazano też w pouczeniu zawartym we wzorze deklaracji (punkt oznaczony jako 2), lit. a) do d)). W odniesieniu do tej regulacji podkreślenia wymaga, że art. 27 ust. 1 u.o.d.o. ustanawia zakaz przetwarzania (przetwarzania w rozumieniu art. 7 pkt 2)) danych m.in. o stanie zdrowia, nałogach, danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Przetwarzanie tego rodzaju danych, tzw. danych wrażliwych, może mieć miejsce wyłącznie w okolicznościach enumeratywnie wskazanych w art. 27 ust. 2 ustawy.



Gromadzenie informacji o osobach fizycznych – wynikających z dokumentów pochodzących od określonych w uchwale podmiotów – stwarza, zdaniem Kolegium Izby, możliwość nieuprawnionego, niemieszczącego się w hipotezie art. 27 ust. 2 u.o.d.o., przetwarzania danych wrażliwych. W nawiązaniu do zawartego w piśmie Sekretarza Gminy Miastkowo stwierdzenia, iż zapisy § 4 uchwały zostały podyktowane troską o finanse gminy Kolegium Izby wskazuje, że wykonanie delegacji z art. 6n. ust. 2 u.c.z.p. do określenia przez radę gminy wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji winno następować nie tylko z uwzględnieniem celu, dla którego składana jest deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – czyli zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty oraz ułatwienia składania deklaracji (art. 6n. ust. 1 *in principio* u.c.z.p.), lecz również z poszanowaniem innych wartości, w tym chronionych konstytucyjnie. Zważyć bowiem należy, że według postanowień art. 51 Konstytucji RP tylko na podstawie ustawy może być nałożona powinność ujawniania informacji dotyczącej danej osoby, zaś władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Zasady te, kształtujące wolności i prawa osobiste, mają szczególne znaczenie w odniesieniu do przetwarzania wrażliwych danych osobowych. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 1 grudnia 2011 r. (IV SA/Wr 582/11): „Żaden organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest upoważniony do uregulowania w formie uchwały kwestii dotyczących gromadzenia i udostępniania danych osobowych, o których mowa w art. 27 ust. 1 u.o.d.o. Kwestie te mogą być zgodnie z art. 51 ust. 5 Konstytucji uregulowane w akcie rangi ustawy”. Z tych w szczególności względów Kolegium Izby uznaje, że zawarcie w uchwale oraz pouczeniu we wzorze deklaracji omawianych postanowień wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 6n. ust. 2 u.c.z.p.

Ustanowiony wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w części D. „Dane identyfikacyjne” zawiera jedynie pola dotyczące wskazania danych osoby fizycznej (imienia i nazwiska oraz numeru Pesel, a ponadto numeru telefonu, co nie powinno być obowiązkowe), a także adresu zamieszkania. Tym samym deklaracja nie zawiera pól dla podania nazwy oraz adresu (siedziby) innych niż osoby fizyczne podmiotów, które mogą być zobowiązane do składania deklaracji na podstawie art. 6h. i art. 6m. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 u.c.z.p. Jak wyżej wskazano, wzór deklaracji winien być opracowanych z uwzględnieniem zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji.

W części F. „Oświadczenie i podpis osoby składającej deklarację” wprowadzono zapis o treści „Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych zawartych w niniejszej



deklaracji na potrzeby funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zgodnie z ustawą z dnia 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych”. Po tym zdaniu w części F. wzoru deklaracji określono pola na zamieszczenie daty i podpisu osoby składającej deklarację. Wskazania wymaga, że według art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o. przetwarzanie danych jest dopuszczalne m.in. wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (przywołana regulacja nie dotyczy przetwarzania danych wrażliwych, gdyż przetwarzanie tych danych możliwe jest wyłącznie na podstawie art. 27 ust. 2). W takim przypadku nie jest ono uzależnione od wyrażenia zgody przez podmiot, którego dotyczy – na gruncie omawianej uchwały właściciela nieruchomości zobowiązanego do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kolegium Izby wskazuje również, że przez wyrażenie zgody na przetwarzanie danych osobowych – według art. 7 pkt 5 u.o.d.o. – należy rozumieć oświadczenie woli, którego treścią jest zgoda na przetwarzanie danych osobowych tego, kto składa oświadczenie; zgoda nie może być domniemana lub dorozumiana z oświadczenia woli o innej treści; zgoda może być odwołana w każdym czasie. Tak rozumiana zgoda na przetwarzanie danych osobowych zależna jest więc od nieskrępowanego wyrażenia woli, nie może zatem następować „automatycznie” poprzez podpisanie deklaracji przez osobę zobowiązaną do jej złożenia. Z tych powodów wzór deklaracji w omawianym zakresie został określony Radę Gminy Miastkowo z przekroczeniem kompetencji zawartej w art. 6n. u.c.z.p. oraz z naruszeniem art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o.

Mając na uwadze wskazane wyżej nieprawidłowości w uchwale w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także podaną przez Sekretarza Gminy Miastkowo okoliczność, iż większość deklaracji została już złożona, Kolegium Izby nie stwierdza nieważności wzoru deklaracji w całości, postanawiając jak w sentencji rozstrzygnięcia.

#### POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wniesć (za pośrednictwem RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13) w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Otrzymuje:  
Rada Gminy  
Miastkowo



Przewodniczący Kolegium

Stanisław Srocki