

II SA/Kr 645/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-05-20
Data wpływu	2014-04-28
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Sędziowie	Jacek Bursa Kazimierz Bandarzewski Miroslaw Bator /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Prawo miejscowe
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	stwierdzono nieważność załącznika zaskarżonej uchwały w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 6n; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Miroslaw Bator (spr.) Sędziowie : Sędzia WSA Kazimierz Bandarzewski Sędzia WSA Jacek Bursa Protokolant : Teresa Jamróz po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 maja 2014 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dąbrowie Tarnowskiej na uchwałę Rady Miejskiej w Żabnie z dnia 30 listopada 2013 r., Nr XXI/273/12 w przedmiocie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości na obszarze Gminy Żabno stwierdza nieważność załącznika zaskarżonej uchwały w części dotyczącej punktu 2-ego- numeru telefonu oraz pouczenia w punkcie 2-gim.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Żabnie działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art.. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 6n ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uchwałą z dnia 30 listopada 2012 r. nr XXI/273/12 ustaliła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości na obszarze Gminy Żabno. Termin składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalono na dzień 30 kwietnia 2013 r. Załącznik do wyżej wymienionej uchwały stanowił wzór deklaracji.

Pismem z dnia 25 marca 2014 r. Prokurator Rejonowy w Dąbrowie Tarnowskiej wniósł skargę na wymienioną uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności w zaskarżonym zakresie. Zarzucił jej rażące naruszenie prawa materialnego tj. art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 6 n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych oraz art. 6 ust. 1 – 3 ustawy o ochronie danych osobowych przez nałożenie na właściciela nieruchomości obowiązku podawania w załączniku zaskarżonej uchwały w pkt nr 2 deklaracji jego numeru telefonu oraz zawarcie w pouczeniach deklaracji w pkt 2 stwierdzenia, iż przez podpisanie deklaracji właściciel wyraża zgodę na przetwarzanie jego danych osobowych dla celów związanych z ustaleniem należności za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W uzasadnieniu autor skargi podniósł, że w załączniku do uchwały – wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w pkt 2 nałożono na właściciela nieruchomości obowiązek podania jego numeru telefonu. W pouczeniach zaś zawartych w końcowej części deklaracji znalazło się oświadczenie osoby składającej deklarację, że przez podpisanie deklaracji właściciel wyraża zgodę na przetwarzanie jego danych osobowych dla celów związanych z ustaleniem należności za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przyjętym

kształcie uchwała ta w części w jakiej nakłada na właścicieli obowiązek podawania w załączniku zaskarżonej uchwały numeru telefonu jest dotknięta wadą, albowiem nałożenie przez radę miejską takiego obowiązku nie znajduje upoważnienia ustawowego. Informacje te wykraczają poza dane niezbędne do prawidłowego obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami. Podanie numeru telefonu stanowi podanie danych osobowych w rozumieniu art. 6 ust. 1 – 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, ponieważ te dane pozwalają na szybkie zidentyfikowanie konkretnej osoby. Takie dane osobowe powinny być gromadzone tylko wówczas, gdyby były one niezbędne celem ich przetwarzania w związku z realizacją uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub gdyby były one niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Brak jest również prawnej podstawy do składania przez właściciela nieruchomości oświadczenia, że wyraża on zgodę na przetwarzanie jego danych osobowych dla celów związanych z ustaleniem należności za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Nałożenie tego obowiązku narusza art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, nie znajduje bowiem uzasadnienia w przepisach powołanych jako podstawa prawna uchwały. Złożona przez właściciela deklaracja nie uprawnia gminy do tworzenia nowych zbiorów ewidencyjnych. Przepis art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych wymienia przesłanki legalności przetwarzania danych osobowych, a art. 23 ust. 1 pkt 1 cytowanej 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 tej ustawy, zwłaszcza gdy przetwarzanie danych osobowych znajduje podstawę w stosownych przepisach prawa. Tym samym ustalenie we wzorze deklaracji obowiązku oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych na potrzeby zadań wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest zbędne i wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości uchwały ustalającej wzór deklaracji.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Żabna uznał ją za częściowo uzasadnioną. Wskazał, że rada miejska podejmując uchwałę działała na podstawie bardzo lakonicznego nowego przepisu art. 6 n ust. 1 pkt 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W procesie podejmowania zaskarżonej uchwały pracownicy Urzędu Miejskiego w Żabnie nie dysponowali odpowiednią wiedzą na temat tego jaką szczegółową treść powinna zawierać deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przepis art. 6 n ust. 1 pkt 1 zdanie pierwsze ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest nie tylko lakoniczny ale również wręcz niejasny. Organ nie zgodził się jednak z zarzutem dotyczącym rażącego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy te określają kompetencje Rady Miejskiej w Żabnie do podejmowania uchwał stanowiących przepisy prawa miejscowego, a przeciw zaskarżona uchwała nawet po uwzględnieniu skargi pozostanie w zasadniczej swojej treści obowiązującym przepisem prawa miejscowego. Wskazane wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie mogły w żaden sposób przesądzić o treści wzoru deklaracji. O treści tej decyduje bowiem jedynie art. 6 n ust. 1 pkt 1 zdanie pierwsze ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i przepisy ustawy o ochronie danych osobowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w ramach kontroli działalności administracji publicznej, przewidzianej w art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), zwanej dalej w skrócie "P.p.s.a.", uprawniony jest do badania, czy przy wydaniu zaskarżonej uchwały nie doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego i przepisów procedury podejmowania

uchwał, nie będąc przy tym związanym granicami skargi (art. 134 P.p.s.a.). Sąd ocenia jedynie legalność działania administracji, co oznacza, że zobowiązany jest zbadać, czy w czasie podejmowania zaskarżonej uchwały, organ nie naruszył prawa.

Przedmiotem rozpoznania sądu w niniejszej sprawie jest kontrola legalności uchwały Rady Miejskiej w Żabnie w której to uchwale ustalono wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości na obszarze Gminy Żabno. Zdaniem skarżącego Prokuratora uchwała ta narusza przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zakresie w jakim w załączniku do uchwały – wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w pkt 2 nałożono na właściciela nieruchomości obowiązek podania jego numeru telefonu oraz w zakresie pouczeń zawartych w końcowej części deklaracji gdzie znalazła się adnotacja, że przez podpisanie deklaracji właściciel wyraża zgodę na przetwarzanie jego danych osobowych dla celów związanych z ustaleniem należności za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawa bowiem nie daje lokalnemu prawodawcy kompetencji do regulacji w tym zakresie. Zdaniem sądu skarga w tym zakresie jest zasadna.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Takim aktem jest badana uchwała, która została podjęta na podstawie art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 z późn zm.) w myśl którego rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określili, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Część danych zawarta w deklaracji (załączniku do uchwały) nie znajduje umocowania w delegacji ustawowej do ich zamieszczenia. Dotyczy to wskazanego w załączniku do deklaracji obowiązku podania numeru telefonu składającego deklarację. Po pierwsze, pomimo powszechności korzystania ze społeczeństwa z usług telefonicznych nie jest nie istnieje prawny nakaz by z nich korzystać Część (choć może dotyczyć to niewielkiej ilości osób w gminie) składających deklarację może nie posiadać telefonu i w sytuacji zamieszczenia w deklaracji takiej pozycji, osoby te nie miały by możliwości prawidłowego (pełnego) jej wypełnienia. Ponadto informacja ta (o numerze telefonu osoby składającej deklarację) nie była niezbędna do obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami. Co najwyżej podawanie numeru telefonu mogło być zamieszczone w deklaracji jako jej część fakultatywna, którą dobrowolnie składający deklarację mógł wypełnić. Podanie numeru telefonu stanowi podanie danych osobowych w rozumieniu art. 6 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.), ponieważ te dane pozwalają na szybkie zidentyfikowanie konkretnej osoby. Takie dane osobowe tylko wówczas powinny być gromadzone, gdyby były one niezbędne celem ich przetwarzania w związku realizacją uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub gdyby były one niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego (art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych). Sąd nie dopatrył się jednak takiej niezbędności lub konieczności w rozumieniu art. 23 ww. ustawy w odniesieniu do ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Także pouczenie, iż 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 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Wymóg

oświadczenia dotyczącego zgody na przetwarzanie danych osobowych nie znajduje oparcia w podstawie prawnej badanej uchwały. 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. 60 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, lub wystawienia tytułu wykonawczego, lecz nie do tworzenia nowych zbiorów ewidencyjnych. Przepis art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych wymienia przesłanki legalności przetwarzania danych osobowych, a art. 23 ust. 1 pkt 1 ww. 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. Tym samym ustalenie we wzorze deklaracji obowiązku oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych na potrzeby wykonywania zadań wynikających z realizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest zbędne i wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości uchwały ustalającej wzór deklaracji.

Sąd podzielił natomiast stanowisko burmistrza, iż przy podejmowaniu uchwały nie doszło do rażącego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Istotnie problematyka regulowana ustawą jest nowa i często niejednoznaczna. Stosowne organy muszą dopiero wypracować wzorce jej prawidłowego stosowania i w tej sytuacji trudno w uchybieniach przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały dopatrzeć się naruszeń mających cechy rażące.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, orzeczono jak w sentencji.