

IV SA/Wa 1433/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-10-02
Data wpływu	2013-06-24
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Sędziowie	Marta Laskowska-Pietrzak /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze
Hasła tematyczne	Inne
Skarżony organ	Regionalna Izba Obrachunkowa
Treść wyniku	Uchyłono zaskarżoną uchwałę
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270; art. 148; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak (spr.), sędzia WSA Alina Balicka, sędzia WSA Jakub Linkowski, Protokolant sekr. sąd. Marek Lubasiński, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 września 2013 r. sprawy ze skargi Miasta W. na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w W. z dnia [...] kwietnia 2013 r. nr [...] w przedmiocie orzeczenia nieważności w części Uchwały Nr [...] Rady Miasta W. z dnia [...] marca 2013 roku w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej uchyła zaskarżoną uchwałę

Uzasadnienie

Uchwałę Nr [...] z dnia [...] kwietnia 2013 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w W. na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 18 ust. 1 pkt 1w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. 2012, poz. 1113) orzekło o nieważności uchwały Nr [...] Rady W. z dnia [...] marca 2013 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za zagospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej w części dotyczącej § 4 uchwały z powodu istotnego naruszenia przepisu art. 6n ust. 2 w związku z art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2012, poz. 391).

W uzasadnieniu uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w W. wskazało, że w dniu [...] marca 2013 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej powyżej opisaną uchwałę Nr [...] Rady W. z dnia [...] marca 2013 r.

W § 4 powyższej uchwały Rada W. postanowiła:

"Określa się wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi:

1/ dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy w postaci dokumentów wszystkich lub każdego z osobna potwierdzających:

a) liczbę osób zamieszkałych,

b) ilość dostarczonej i zużytej wody lub zużycie energii elektrycznej, za ostatni okres

rozliczeniowy

2/ dla nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, w postaci dokumentów potwierdzających ilość odbieranych odpadów komunalnych, z ostatnich 6 miesięcy przed dniem złożenia pisemnej deklaracji".

Uchwałą Nr [...] z dnia [...] marca 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia opłaty za pojemnik o określonej pojemności Rada W. dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określonej w art. 6j ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach tj. od gospodarstw domowych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w W. podkreśliło, że w związku z tym weryfikacja danych zawartych w deklaracji dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy nie może być dokonywana za pomocą innej metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi np. od ilości dostarczonej i zużytej wody. Zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1 powyższej ustawy rada gminy dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 powyższej ustawy. W związku z dokonanymi wyborem jednej metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Rada W. w uchwale w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty zagospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie z art. 6n ust. 2 powyższej ustawy może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji, związane z wybraną wcześniej metodą tj. od gospodarstwa domowego.

Ponadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w W. podkreśliło, że wskazane w § 4 przedmiotowej uchwały sformułowania dotyczące określenia wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty są nieprecyzyjne i stwarzają możliwość dowolnej interpretacji.

Skargę na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w W. z dnia [...] kwietnia 2013 r. złożyło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Miasto W.

Wnosząc o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego w całości, zaskarżonej uchwale zarzuciło naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię, tj.

- art. 6n ust. 2 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach polegającą na wadliwym przyjęciu przez organ nadzoru, że ustalony przez Radę W. w § 4 uchwały Nr [...] Rady W. z dnia [...] marca 2013 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty zagospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji nie odnosi się do wybranej przez Radę W. metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w sytuacji gdy w § 4 uchwały wprost wskazano, że dokumenty te potwierdzić mają liczbę osób zamieszkujących w lokalu, ilość dostarczonej i zużytej wody lub zużycie energii elektrycznej (w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy) oraz ilość odbieranych odpadów komunalnych, z ostatnich 6 miesięcy przed dniem złożenia pisemnej deklaracji (w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne), co wypełnia przesłanki określone w art. 6n ust. 2 powyższej ustawy oraz odnosi się do wybranej metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pobieranej od każdego gospodarstwa domowego (nieruchomości zabudowane budynkami jednorodzinnymi), zróżnicowanej w zależności od liczby osób zamieszkującej nieruchomość (nieruchomości zabudowane budynkami wielolokalowymi), a także dotyczy ilości wytwarzanych i odbieranych odpadów komunalnych w sytuacji gdy opłata pobierana jest za każdy odebrany pojemnik o

określonej wielkości (nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne).

W uzasadnieniu skargi Rada W. nie zgodziła się z poglądem, że przepis art. 6n ust. 2 powyższej ustawy zezwala radom gmin jedynie na określenie wykazu dokumentów bezpośrednio potwierdzających zawarte w deklaracji dane, wskazywane w związku z wybraną metodą ustalenia za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższe w szczególności nie może dotyczyć sytuacji, w której rada gminy ustaliła, że opłata pobierana będzie w zależności od liczby osób zamieszkujących nieruchomość czy też od gospodarstwa domowego.

Poprzez wykazanie ilości zużywanej energii elektrycznej czy wody z dużym prawdopodobieństwem określić można fakt przebywania mieszkańców w danym budynku czy lokalu. Ponadto w przypadku wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji, w oparciu o przyjęte średnie normy zużycia wody przynajmniej w przybliżeniu ustalić można liczbę osób jakie mogą zamieszkiwać daną nieruchomość.

W przypadku gdy opłata taka pobierana jest od każdego gospodarstwa domowego tj. podstawą do jej ustalenia jest jedynie zamieszkiwanie chociażby jednej osoby na terenie nieruchomości, przywołanej powyżej dane dotyczące zużycia wody czy energii elektrycznej stanowiąc mogą podstawę do ustalenia opłaty i obciążenia tą opłatą zobowiązanego podmiotu.

Zdaniem skarżącego inaczej sytuacja wygląda w przypadku gdy stawki ustalone zostały w zależności od liczby osób zamieszkujących nieruchomość, w tym w szczególności w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi. W takiej sytuacji (w razie gdy właściciel lokalu nie złoży oświadczenia o liczbie osób w nim zamieszkujących) to ilość zużywanej wody w danym lokalu/ budynku oraz przyjęta średnia norma zużywanej wody przez jedną osobę pozwalają ustalić liczbę osób zamieszkujących na terenie nieruchomości, co pozwala podmiotom zobowiązanym do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (np. zarządowi wspólnoty mieszkaniowej czy spółdzielni), na wskazanie tych wartości i wyliczenie należnej opłaty. Brak możliwości posłużenia się takimi danymi skutkować będzie wskazywaniem w deklaracji oraz obciążeniem opłatami jedynie tych osób, które przekazały informacje o liczbie osób zamieszkujących w lokalach.

W uzasadnieniu skargi Rada W. nie zgodziła się ze wskazanym w uchwale zarzutem użycia "nieprecyzyjnych" sformułowań dotyczących określenia wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty, co pozwala na ich dowolną interpretację. Zdaniem skarżącego brak dokładnego uzasadnienia tego zarzutu uniemożliwia jednoznaczne odniesienie się do niego. Nie jest zasadne stwierdzenie, że sformułowanie "dokumenty potwierdzające liczbę osób zamieszkałych" czy "ilość dostarczonej czy zużytej wody" stanowiąc mogą podstawę do dowolnej interpretacji. Dokumenty te powinny pozwalać na dokonanie weryfikacji danych przedstawionych w deklaracji.

Skarżący wskazał, że w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprost ustalono (art. 6j ust. 3), że w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2 (na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne), opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wobec powyższego, dla zweryfikowania prawdziwości danych zawartych w deklaracji sporządzonej przez właściciela nieruchomości jest żądanie przedstawienia wszelkich dokumentów, które wskazują na ilość odpadów komunalnych odbieranych z nieruchomości przed dniem złożenia deklaracji. Stwierdzenie "dokumenty potwierdzające ilość odbieranych odpadów komunalnych" może być rozumiane tylko i wyłącznie w ten sposób, że z

dokumentów tych wynikać powinna ilość odpadów, które odebrane zostały z nieruchomości.

Podsumowując skarżący wskazał, że brak jest podstaw do przyjęcia, iż dokumenty potwierdzające liczbę zamieszkałych osób, ilość zużytej wody czy energii elektrycznej nie mogą być wykorzystywane do potwierdzenia danych zawartych w deklaracji w sytuacji gdy rada gminy wybrała metodę ustalenia stawki opłaty w odniesieniu do liczby zamieszkałych osób lub gospodarstwa domowego. Niezasadne jest również stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części dotyczącej § 4 pkt 2, gdzie wskazano, że dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne przedstawić należy dokument potwierdzający ilość odebranych odpadów komunalnych, z ostatnich 6 miesięcy przed dniem złożenia deklaracji.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w dniu 11 września 2013 r. pełnomocnik Miasta W. wskazał dodatkowy zarzut naruszenia art. 91 ustawy o samorządzie gminnym poprzez przekroczenie 30-dniowego terminu określonego w powyższym przepisie.

W odpowiedzi na skargę Regionalna Izba Obrachunkowa wniosła o jej oddalenie, podtrzymując argumentację, jak w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Na wstępie podkreślić należy, że sąd administracyjny działając w granicach kompetencji wynikających z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 153, poz. 1269 ze zm.) w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) obowiązany jest skontrolować, czy zaskarżona uchwała odpowiada prawu, czy też to prawo narusza i w zależności od tej oceny orzec w sposób przewidziany w art. 147 § 1 lub art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zauważyć przy tym należy, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1).

Wskazać także należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem.

Pierwszym zagadnieniem, które należy rozstrzygnąć w granicach rozpoznawanej sprawy, jest odpowiedź na pytanie, czy zaskarżona uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej podjęta została w ramach kompetencji tego organu. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113) izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy. Według tego ostatniego przepisu w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego między innymi w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa.

Zaskarżona uchwała dotyczy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które są obowiązani ponosić na rzecz gminy właściciele nieruchomości, w związku z tym, że gminy organizują odbieranie odpadów komunalnych od tych właścicieli (art. 6h w zw. z art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Według art. 6q ustawy, w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, z tym, że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi

lub prezydentowi miasta.

Zaskarżona uchwała nie dotyczy wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bowiem wydana została w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości. Jednak kontrola legalności takiej uchwały mieści się we właściwości regionalnych izb obrachunkowych, ponieważ przedmiot uchwały mieści się w pojęciu "sprawy podatków i opłat lokalnych", o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Obowiązek podjęcia tej uchwały wynika z art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach, według którego rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określi w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełniania oraz pouczenia, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Ustalenie wzoru deklaracji jest zatem konieczne dla zapewnienia możliwości obliczenia wysokości opłaty przez właścicieli nieruchomości, złożenia deklaracji o jej wysokości i w razie potrzeby egzekucji opłaty. W związku z tym przedmiot uchwały należy uznać za objęty zakresem "spraw podatków i opłat lokalnych".

W pierwszej kolejności wskazać należy, że niezasadny jest wskazany na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w dniu 11 września 2013 r. przez pełnomocnika Miasta W. zarzut naruszenia art. 91 ustawy o samorządzie gminnym poprzez przekroczenie 30-dniowego terminu określonego w powyższym przepisie. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. W niniejszej sprawie uchwała Nr [...] Rady W. z dnia [...] marca 2013 r. została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w dniu [...] marca 2013 r., zaś Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwałę Nr [...] podjęło w dniu [...] kwietnia 2013 r. 30 – dniowy termin na podjęcie uchwały nie został przekroczony.

Zaskarżona uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej jest niezgodna z prawem, ponieważ – zdaniem Sądu – Kolegium nieprawidłowo oceniło, że uchwała Rady W. z dnia [...] marca 2013 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty zagospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej w części dotyczącej § 4 uchwały jest sprzeczna z art. 6n ust. 2 w związku z art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach.

Z brzmienia art. 6n ust. 2 powyższej ustawy wynika, że 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. W uchwale Nr [...] z dnia [...] marca 2013 r. Rada W. określiła szczegółowo wykaz dokumentów, które będą potwierdzały dane zawarte w deklaracji. Skoro ustawodawca dopuścił możliwość określenia w uchwale wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji, to nie można uznać, że uchwała narusza powyższy przepis, jak uznało Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1 rada gminy, w drodze uchwały: dokona wyboru jednej z określonych w art. 6j ust. 1 i 2 metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty. Zdaniem Sądu powyższa uchwała Rady W. nie narusza również art. 6k ust. 1 pkt 1 powyższej ustawy w sytuacji gdy rada gminy wybrała

metodę ustalenia stawki opłaty w odniesieniu do liczby zamieszkałych osób lub gospodarstwa domowego a dokumenty potwierdzające liczbę zamieszkałych osób, ilość zużytej wody czy energii elektrycznej mogą być wykorzystywane do potwierdzenia danych zawartych w deklaracji.

Biorąc powyższe pod uwagę i działając na podstawie art. 148 p.p.s.a. orzec należało jak na wstępie uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej.