

**IV SA/Wa 1551/13 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2013-11-15
<b>Data wpływu</b>	2013-07-10
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
<b>Sędziowie</b>	Agnieszka Łąpieś-Rosińska Łukasz Krzycki /przewodniczący sprawozdawca/ Małgorzata Małaszewska-Litwiniec
<b>Symbol z opisem</b>	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze
<b>Hasła tematyczne</b>	Inne
<b>Skarżony organ</b>	Regionalna Izba Obrachunkowa
<b>Treść wyniku</b>	Uchylono zaskarżoną uchwałę
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 6n ust. 2; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Łukasz Krzycki (spr.), Sędziowie sędzia WSA Agnieszka Łąpieś-Rosińska, sędzia WSA Małgorzata Małaszewska-Litwiniec, Protokolant spec. Dominik Niewirowski, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 listopada 2013 r. sprawy ze skargi Rady Miasta S. na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w W. z dnia [...] marca 2013 r. nr [...] w przedmiocie uchwały o nieważności uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości za gospodarowanie odpadami komunalnymi 1. uchyla zaskarżoną uchwałę; 2. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku; 3. zasądza od Regionalnej Izby Obrachunkowej w W. na rzecz strony skarżącej Rady Miasta S. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

**Uzasadnienie**

Strona skarżąca - Rada Miasta [...], podjęła [...] uchwałę Nr [...] w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na danej nieruchomości, składanej przez właścicieli nieruchomości, którą zamieszkują mieszkańcy, zwaną dalej "uchwałą w sprawie określenia wzoru deklaracji". Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] z dnia [...] (Dz. Urz. Woj. [...] z [...], Poz. [...]), a termin jej wejścia w życie określono na dzień [...].

Uchwałą z dnia [...] kwietnia 2013 r. Nr [...] Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej [...] orzekło nieważność § 3 uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji wskazując jako przyczynę istotne naruszenie przez treść § 3 tej uchwały przepisów 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 (Dz. U. z 2012 r., poz. 391) oraz uchwały [...] Nr [...] Rady Miasta [...] w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty, zwanej dalej "uchwałą w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty". W treści § 3 uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji Organ nadzoru dopatrył się następujących nieprawidłowości:

- wskazane sformułowania dotyczące określenia wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji są nieprecyzyjne: w § 3 ust 1 nie wskazano wyczerpująco wykazu dokumentów, w § 3 ust 2 w ogóle brak takiego wykazu, a w pkt 3 zwrot "faktura lub dokument..." nie określa w sposób precyzyjny rodzaju dokumentu, co łącznie stwarza możliwość dowolnej interpretacji postanowień uchwały i sprzeciwia się wymogowi, by każdy przepis prawa miejscowego był napisany jasno i w sposób uniemożliwiający dowolną jego

interpretację;

- skoro w przyjętej przez skarżącą uchwale w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uwarunkowano liczbą mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, weryfikacja danych zawartych w deklaracji nie może być dokonywana za pomocą metody odmiennej np. z wykorzystaniem wskaźnika ilości zużytej wody w danej nieruchomości.

W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej [...], Rada Miasta [...], wniosła o uchylenie uchwały organu nadzoru oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, przedstawiając zarzuty:

- błędnej wykładni art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez przyjęcie przez organ nadzoru, iż strona skarżąca nie mogła swobodnie ustalić katalogu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zwanej dalej "deklaracją" oraz bezzasadnego uznania, jakoby brzmienie § 3 uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji umożliwiło jego dowolną interpretację,

- bezpodstawnego przyjęcia przez organ nadzoru, jakoby niedopuszczalna była weryfikacja danych zawartych w deklaracji za pomocą drugiej metody (w oparciu o wskaźnik zużycia wody) - innej, niż wybrana w powyższej uchwale w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty,

W odpowiedzi na skargę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wniosło o oddalenie skargi podtrzymując uprzednio zajęte stanowisko.

W trakcie rozprawy pełnomocnik skarżącej - radca prawny - podniósł, iż konieczny jest efektywny nadzór nad faktyczną ilością osób zamieszkujących nieruchomość, aby ograniczyć sytuację finansowania systemu odbioru odpadów przez część osób z korzyścią dla innych: po złożeniu deklaracji, wynikałoby, że w liczących [...] mieszkańców [...] mieszka w istocie ok. [...]. Dlatego też gmina musi mieć skuteczne metody weryfikacji danych o mieszkańcach nieruchomości. Gmina, mająca prawo wyboru każdej z możliwych metod, potrzebuje zapewnić sobie skuteczny system weryfikacji prawidłowości wnoszenia opłat.

Pełnomocnik organu wniosł o oddalenie skargi oświadczając przy tym, że jeśli gmina ma trudności z weryfikacją ilości osób faktycznie zamieszkujących nieruchomość, może wybrać inną metodę ustalenia wysokości opłat: od gospodarstwa domowego, ilości wody czy powierzchni nieruchomości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej narusza prawo.

Zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określa wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości w drodze uchwały, a zgodnie z art. 6n ust. 2 tej ustawy, może w uchwale określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji.

Jak słusznie podniesiono w zarzutach skargi, ustawodawca nie określił ścisłego katalogu

dokumentów, pozostawiając radzie gminy w tym zakresie swobodę. W ocenie Sądu, w świetle powyższej regulacji art. 6n ust. 2, brak jest podstaw dla uznania, aby określenie w uchwale rady gminy wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji nastąpić miało w sposób bardziej precyzyjny, niż dokonano tego w § 3 uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji. Co do zasady bowiem określenie wykazu dokumentów nie wiąże się z nałożeniem na właściciela nieruchomości, czy osobę zamieszkującą nieruchomość, obowiązku gromadzenia nowych dokumentów. Określenie wykazu dokumentów ma jedynie informować o tym, co będzie stanowiło podstawę weryfikowania danych zawartych w deklaracji i ewentualnego naliczenia w drodze decyzji przez właściwy organ administracji, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak to zostało określone w art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Skoro wskazywany wykaz dokumentów ma wyłącznie charakter informacyjny – nie wiąże się z nałożeniem określonych obowiązków - nie jest konieczne, by był on w pełni precyzyjny i wyczerpujący. Powinien wskazywać kierunkowo rodzaje dokumentów, ich charakter. Skoro upoważnienie do określenia wykazu dokumentów ma charakter fakultatywny, oznacza to, że gmina w ogóle nie musi go określać, co nie znaczy, aby na etapie kontroli nie mogła żądać okazania pewnych dokumentów prowadząc na zasadach ogólnych postępowanie wyjaśniające. W tej sytuacji brak pełnej precyzji nie może być poczytany jako wada skutkująca nieważnością aktu.

Co się zaś tyczy stawianego przez organ nadzoru, zarzutu swoistej niekonsekwencji skarżącej, która pomimo tego, iż w uchwale w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty, nie przyjęła wskaźnika ilości zużytej wody jako podstawy ustalania opłaty (cfr. art. 6j ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), a w wykazie dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji zamieściła dokument potwierdzający ilość zużytej wody, Sąd podziela stanowisko skarżącej w tym zakresie. Wskazanie bowiem dodatkowego dokumentu (w tym przypadku - dokumentu potwierdzającego ilość zużytej wody na terenie danej nieruchomości), który ma służyć weryfikacji danych przedłożonych przez zobowiązanego do opłaty, uznać należy, zdaniem Sądu, za dopuszczalne, bo służące ocenie wiarygodności przedstawionych danych. Skoro zaś ustawodawca takiej możliwości nie wykluczył, uznać należało, iż wolą ustawodawcy było dopuszczenie możliwości dywersyfikacji źródła informacji w powyższym zakresie. Istotne, by gmina dysponowała środkami zapewniającymi realną możliwość weryfikacji informacji przedkładanych przez zobowiązanych co do ilości osób rzeczywiście zamieszkujących nieruchomość w okresie poprzedzającym dzień kontroli (na kwestię tę trafnie zwrócił uwagę pełnomocnik strony skarżącej w trakcie rozprawy). Pogląd taki wyrażony był już we wcześniejszym orzeczeniu Sądu (sygn. akt IV SA/Wa 1433/13).

Wobec powyższego, rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej należało uchylić.

W tym stanie rzeczy, Sąd na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) zwanej dalej P.p.s.a., orzekł, jak w pkt 1 sentencji.

Sąd uwzględniając skargę określa, czy i w jakim zakresie zaskarżona uchwała nie może być wykonana, w związku z czym, Sąd na podstawie art. 152 zdanie pierwsze P.p.s.a. orzekł, jak w pkt 2 sentencji.

Orzekając w pkt. 3 sentencji w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania sądowego, Sąd miał na względzie treść art. 200 P.p.s.a., zgodnie z którym w przypadku uwzględnienia skargi, skarżącej należy się od organu administracji publicznej, który wydał zaskarżoną uchwałę, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. W związku z

powyższym, na podstawie art. 200 P.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a. zasądzono na rzecz skarżącej od organu nadzoru kwotę 240 zł, tytułem świadczonego przez radcę prawnego zastępstwa procesowego, którą ustalono zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490).