

**II SA/OI 137/13 - Wyrok WSA w Olsztynie**

<b>Data orzeczenia</b>	2013-04-11	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
<b>Data wpływu</b>	2013-02-19	
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie	
<b>Sędziowie</b>	Alicja Jaszczak-Sikora /sprawozdawca/ Marzenna Głabas Zbigniew Ślusarczyk /przewodniczący/	
<b>Symbol z opisem</b>	6135 Odpady 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	
<b>Hasła tematyczne</b>	Czystość i porządek	
<b>Skarżony organ</b>	Rada Gminy	
<b>Treść wyniku</b>	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu w części	
<b>Powołane przepisy</b>	<a href="#">Dz.U. 2012 nr 0 poz 391</a> art. 2 ust. 1 pkt 4, art. 6n ust. 1 i 2, art. 6 o <i>Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity</i> <a href="#">Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591</a> art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1, art. 93 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn.</i> <a href="#">Dz.U. 2012 nr 0 poz 270</a> art. 147 § 1 i art. 152 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.</i>	

**SENTENCJA**

Dnia 11 kwietnia 2013 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Zbigniew Ślusarczyk Sędziowie Sędzia WSA Marzenna Głabas Sędzia WSA Alicja Jaszczak-Sikora (spr.) Protokolant Specjalista Małgorzata Krajewska po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 marca 2013 roku sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na uchwałę Rady Gminy Braniewo z dnia 30 listopada 2012 r., Nr 87/VI/2012 w przedmiocie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości I. stwierdza nieważność załącznika Nr 1 do uchwały Rady Gminy Braniewo z dnia 30 listopada 2012 r., Nr 87/VI/2012 w części obejmującej: 1. w pkt C w zakresie: "użytkownik lub posiadacz", "użytkownik, współposiadacz"; 2. w pkt H w zakresie treści pouczenia o odpowiedzialności karnej: "Pouczony/a o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego – kto, składając zeznanie mające służyć jako dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3-"; II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części określonej w pkt I.

**UZASADNIENIE**

W dniu 30 listopada 2012r. Rada Gminy Braniewo podjęła uchwałę nr 87/VI/2012, określającą wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały. Podstawę prawną wydanej uchwały stanowił art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej jako: "u.s.g."), art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r. poz. 391, dalej jako: "ustawa o utrzymaniu czystości" lub "ustawa") oraz art. 12 ustawy z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897 ze zm.).

W dniu 17 stycznia 2013r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski, na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Olsztynie, wnosząc o stwierdzenie nieważności pkt H załącznika do zaskarżonej uchwały, w którym zapisano: "Pouczony/a o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego – kto, składając zeznanie mające służyć jako dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 – oświadczam, że podane przeze mnie dane są zgodne z prawdą." W ocenie organu nadzoru umieszczenie takiego zapisu we wzorze deklaracji jest niedopuszczalne, gdyż nie ma oparcia w przepisie kompetencyjnym art. 6 n ustawy o czystości i porządku w gminach. Wojewoda podniósł, że przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej i nie może być interpretowany rozszerzająco. Każde wykroczenie poza delegację ustawową stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Braniewo zgodziła się z zarzutem organu nadzoru, przyznając, że wskazany fragment załącznika uchwały winien zostać usunięty

z obrotu prawnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. – Prawo

o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) i art. 134 § 1 ustawy

z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej jako: "p.p.s.a.") sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W pierwszej kolejności Sąd poddał ocenie, czy Wojewoda posiadał legitymację skargową w niniejszym postępowaniu, z uwagi na pojawiające się wątpliwości, czy do kompetencji nadzorczych tego organu należy kontrola uchwał, podejmowanych na podstawie art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości. Tutejszemu Sądowi znany jest pogląd, wyrażony

w wyroku Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Lublinie z dnia 28 grudnia 2012r., sygn. akt I SA/Lu 932/12, w którym uznano, że uchwały podejmowane w tym przedmiocie mieszczą się w zakresie pojęciowym "spraw podatków i opłat lokalnych", określonym w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2012r. poz. 1113, dalej jako: "ustawa o r.i.o.") i ocena legalności tych uchwał należy tym samym do regionalnych izb obrachunkowych. Znane też jest stanowisko wyrażone w tym przedmiocie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji w pismach, dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa, z dnia z dnia 6 grudnia 2012 r. i 1 lutego 2013 r., skierowanych do Wojewodów oraz Prezesów Regionalnych Izb Obrachunkowych. Tutejszy Sąd posiada także wiedzę o stanowisku Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, wyrażonym w uchwale nr 10/12 z dnia 27 września 2012 r. w sprawie objęcia nadzorem uchwał jednostek samorządu terytorialnego wydawanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym uchwał w przedmiocie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Stanowiska tego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w składzie rozpoznającym niniejszą skargę, nie podziela. W ocenie tutejszego Sądu, uchwała

w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, nie jest uchwałą organu gminy w sprawie finansowej w rozumieniu przepisów o regionalnych izbach obrachunkowych.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o r.i.o. do wyłącznej właściwości kolegium izby należy orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1, czyli:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
- 2) budżetu i jego zmian;
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;
- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa;
- 6) absolutorium;
- 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Uchwała w sprawie ustalania wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości w katalogu tym się nie mieści.

W rozdziale 3a ustawy o utrzymaniu czystości ustawodawca w sposób kompleksowy uregulował problem gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę. Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zgodnie z art.6c ust. 1 tej ustawy, jest zadaniem własnym gminy, z tym że stosownie do art. 6h ustawy właściciele tych nieruchomości mają obowiązek ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pobrane opłaty stanowią dochód gminy, z których gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 1 i ust. 2 ustawy). Obowiązek ponoszenia opłaty powstaje z mocy prawa na podstawie art. 6i ustawy a jej wysokość stanowi iloczyn stawki ustalonej przez gminę oraz czynników wymienionych w art. 6j. W myśl art. 6q ustawy w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Okoliczność, że do przedmiotowych opłat stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, w ocenie Sądu, nie przesądza o tym, że sprawy dotyczące deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, są sprawami, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o r.i.o. Samo złożenie deklaracji ani nie powoduje powstania obowiązku ponoszenia opłaty, ani nie kształtuje jej wysokości. Obowiązek ponoszenia opłaty powstaje z mocy ustawy. Wzór deklaracji ma natomiast zapewnić gminie prawidłowe obliczenie wysokości opłaty (według sposobu określonego

w ustawie a wybranego przez gminę, na mocy odrębnej uchwały) oraz ułatwić jej składanie, co wynika wprost z art. 6n ust. 1 ustawy. Zgodnie z art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach, w razie niezłożenia deklaracji albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zatem jedyną konsekwencją złożenia oświadczenia niezgodnie z prawdą lub niezłożenia deklaracji w ogóle, jest ustalenie opłaty w decyzji administracyjnej, która w sposób władczy rozstrzygnie o jej wysokości. W rozpoznawanej sprawie przedmiotem i istotą zaskarżonej uchwały jest tylko wzór deklaracji, o której mowa w

art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości

a nie sprawy finansowe w rozumieniu przepisów o regionalnych izbach obrachunkowych. Zatem, to wojewoda jest uprawniony do jej badania w ramach nadzoru sprawowanego nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w art. 10 ust. 1 cytowanej ustawy nowelizującej z dnia 1 lipca 2011 r., w którym sam ustawodawca postanowił, że jeżeli rada gminy nie podejmie w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, m.in. uchwały, o której mowa w art. 6n ust. 1 ustawy

o czystości i porządku w gminach, wojewoda wzywa ją do podjęcia uchwały, wyznaczając termin na jej podjęcie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęte w tym trybie zarządzenie wywołuje skutki prawne, takie jak akt prawa miejscowego. Przepis ten zdaje się wskazywać jednoznacznie, że organem nadzoru w odniesieniu do przedmiotowej uchwały może być jedynie wojewoda, co przesądza o tym, że organ ten posiada legitymację do wniesienia skargi

w rozpoznawanej sprawie.

Przechodząc do merytorycznej oceny przedmiotu zaskarżenia, podnieść należy, że Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny

i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy.

Należy zaakcentować, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wykonawcze (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodnie ze wskazanymi aktami prawnym wyższego rzędu. 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 (por. wyrok WSA

w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10, publ. w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)).

Dodatkowo podnieść należy, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Uwzględniając powyższe, Sąd uznał konieczność stwierdzenia nieważności treści pouczenia o odpowiedzialności karnej, w zakresie od słów "Pouczony/a" do słów "do lat

3-", zawartego w pkt H wzoru deklaracji, stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej uchwały. Bezspornym w sprawie jest, że treść ta wykracza poza delegację ustawową. Zgodnie bowiem z art. 6n ust. 1 ustawy o

utrzymaniu czystości i porządku w gminach

(w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały), 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 właścicieli nieruchomości, 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.

Dodatkowo, stosownie do ustępu 2 tego artykułu 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. Ponadto,

w myśl powołanego w podstawie prawnej uchwały art. 12 ustawy zmieniającej, rada gminy określa w przedmiotowej uchwale także termin składania pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

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 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007r., sygn. akt II SA/Rz 59/07). Oznacza to, że w podejmowanym, na podstawie cytowanych przepisów, akcie prawa miejscowego nie można zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść tych przepisów.

Poza tym Rada Gminy Braniewo błędnie przytaczając w pkt H wzoru deklaracji treść art. 233 § 1 Kodeksu karnego penalizującego składanie fałszywych zeznań, pominęła treść § 6 tego artykułu, stanowiącego, że przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Przepisy ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zastrzegają, aby właściciel nieruchomości miał składać oświadczenia zawarte w deklaracji pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Nie będąc związany zarzutami skargi, Sąd stwierdził również niezgodność z prawem pkt wzoru deklaracji w zakresie słów "użytkownik lub posiadacz" oraz "użytkownik współposiadacz". Zapisy te wskazują, że przedmiotową deklarację może złożyć prócz właściciela nieruchomości każdy jej użytkownik lub posiadacz. W ocenie Sądu zapis ten narusza art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, definiujący pojęcie właściciela. Zgodnie z tym unormowaniem właściciela nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby

posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Unormowanie to wskazuje, że przepisy ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach, a także przepisy wykonawcze do tej ustawy adresowane są do podmiotów dysponujących tytułem prawnym do nieruchomości. Nie może w związku z tym przedmiotowej deklaracji wypełnić każdy jej posiadacz, czy użytkownik. Zważywszy zwłaszcza na skutki jej złożenia, polegające na obowiązku uiszczenia opłaty

w zadeklarowanej wysokości przez podmiot władający nieruchomością, czy zobowiązanie takiego podmiotu do uiszczenia opłaty ustalonej w drodze decyzji.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji, na podstawie art. 147 § 1 i art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w związku z art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 u.s.g.