

II OSK 1706/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-10-15
Data wpływu	2013-07-08
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Maciej Dybowski Małgorzata Masternak - Kubiak /przewodniczący sprawozdawca/ Zygmunt Zgierski
Symbol z opisem	6135 Odpady 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Czystość i porządek
Sygn. powiązane	II SA/OI 137/13
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 6n ust. 1; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Małgorzata Masternak – Kubiak (spr.) Sędziowie: sędzia NSA Maciej Dybowski sędzia del. NSA Zygmunt Zgierski Protokolant starszy sekretarz sądowy Anna Połoczańska po rozpoznaniu w dniu 15 października 2013 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Wojewody Warmińsko-Mazurskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 11 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/OI 137/13 w sprawie ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na decyzję Rady Gminy B. z dnia [...] listopada 2012 r. nr [...] w przedmiocie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za zagospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oddała skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/OI 137/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w sprawie 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, w pkt I – stwierdził 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-".

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

W dniu 30 listopada 2012 r. 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 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. 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 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, dalej, jako: "ustawa o utrzymaniu czystości" lub "ustawa").

W dniu 17 stycznia 2013 r. 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 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 takiej regulacji we wzorze deklaracji jest niedopuszczalne, gdyż nie ma oparcia w przepisie kompetencyjnym art. 6n ust. 1 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 stwierdził nieważność 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. Bezsprzeczne w sprawie jest, że treść ta wykracza poza delegację ustawową. Stwierdził również niezgodność z prawem pkt C wzoru deklaracji w zakresie słów "użytkownik lub posiadacz" oraz "użytkownik współposiadacz".

Sąd pierwszej instancji rozważał legitymację skargową wojewody w przedmiotowej sprawie. Uznał, że 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 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Nie mieści się ona bowiem w katalogu spraw wymienionych enumeratywnie w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, dalej, jako: "ustawa o r.i.o.").

Zdaniem Sądu 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.

W skardze kasacyjnej Wojewoda Warmińsko-Mazurski zaskarżył powyższy wyrok w zakresie dokonanej przez Sąd oceny prawnej, że podjęta na podstawie art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.), uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składana przez właścicieli nieruchomości, nie jest uchwałą organu gminy w sprawie finansowej w rozumieniu art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 113).

Strona skarżąca zarzuciła Sądowi pierwszej instancji naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez przyjęcie, że uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości nie jest uchwałą organu gminy w sprawie finansowej, co skutkowało przyjęciem przez Sąd, że organem nadzoru w odniesieniu do przedmiotowej uchwały jest wojewoda.

Z uwagi na powyższe strona skarżąca wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku w zakresie oceny prawnej dotyczącej dokonanej przez Sąd wykładni art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz stwierdzenie, że zaskarżony wyrok narusza przepis prawa materialnego, tj. art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 86 ustawy o samorządzie gminnym przez jego niezastosowanie oraz o zasądzenie na rzecz skarżącego organu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że w myśl przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, na właścicieli został nałożony obowiązek ponoszenia na rzecz gminy, na terenie, której są położone ich nieruchomości, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h ustawy). Opłata za gospodarowanie odpadami ma charakter daniny publicznej, którą ponosi właściciel nieruchomości niezależnie od jego woli - automatycznie, jeśli zaistnieje określone zdarzenie, z którym ustawa łączy powstanie obowiązku ponoszenia opłaty. Opłata ta jest bezzwrotna, przymusowa. Stanowi swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot publiczny, tj. gospodarowania odpadami komunalnymi, które to zadanie jest obowiązkiem gminy. Powyższy pogląd potwierdza również wola ustawodawcy, który w przepisie 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nakazał stosowanie wprost przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 - zwanej dalej P.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z urzędu zaś bierze pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Podstawy te determinują kierunek postępowania Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zgodnie z treścią art. 176 P.p.s.a. skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przepisanych dla pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać dodatkowe elementy wskazane w powyższym przepisie, szczególne tylko dla skargi kasacyjnej: oznaczenie zaskarżonego orzeczenia, wskazanie czy jest ono zaskarżone w całości czy w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych z uzasadnieniem, wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia oraz zakres żadanego uchylenia lub zmiany.

Skarżący kasacyjnie wniosł o zmianę zaskarżonego wyroku w zakresie oceny prawnej

dotyczącej dokonanej przez Sąd art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.) oraz stwierdzenie, że zaskarżony wyrok narusza przepis prawa materialnego, tj. art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 86 ustawy o samorządzie gminnym przez jego niezastosowanie

Istota problemu w rozpoznawanej sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia – w ramach zarzutu skargi kasacyjnej – kwestii legitymacji skargowej wojewody w przedmiocie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Skarżący kasacyjnie organ, wbrew stanowisku Sądu, stoi na stanowisku, że uchwała określająca wzór deklaracji o wysokości opłaty dotyczy "sprawy finansowej", co implikuje wyłączność, w sprawowaniu nadzoru, regionalnej izby obrachunkowej. Pogląd ten jest błędny. Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego podziela bowiem stanowisko i argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składana przez właścicieli nieruchomości, nie jest uchwałą organu gminy w sprawie finansowej w rozumieniu przepisów o regionalnych izbach obrachunkowych i w związku z tym podlega nadzorowi ogólnemu wojewody.

Zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji organami nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Ustawa zasadnicza jednoznacznie określa podmioty wyposażone w kompetencje nadzorcze wobec samorządu, co niewątpliwie wzmacnia jego niezależność. Ten podział podmiotowy został w sposób identyczny określony w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym.

Z powyższych przepisów jasno wynika, że nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest ściśle ukierunkowany i obejmuje wyłącznie sprawy finansowe. Regionalna izba obrachunkowa jest państwowym organem nadzoru (instytucją nadzoru) nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych tych jednostek (art. 1 ustawy). Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wyłącznej właściwości kolegium izby należy ustalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w przypadku, o którym mowa w art. 240 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm), oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1.

W orzecznictwie i piśmiennictwie konstytucyjny termin: "sprawy finansowe" – określający zakres nadzoru regionalnej izby obrachunkowej – został uznany zasadniczo za tożsamy z określonym w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zakresem przedmiotowym uchwał i zarządzeń organów samorządu w sprawach:

- 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.

Właściwość izb została określona w drodze enumeracji pozytywnej, wytyczającej granicę materii nadzorczych pomiędzy kognicją wojewodów i izb (por. wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2000 r., sygn. II SA 2298/99, [w:] CBOSA; Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, "Samorząd Terytorialny" 2001, nr 1-2, s. 105 i n.). Wojewoda jest organem nadzoru ogólnego. Na jego rzecz przemawia domniemanie kompetencji nadzorczych. Jest on bowiem właściwy we wszystkich sprawach, które nie należą do prezesa Rady Ministrów i do regionalnej izby obrachunkowej. Wojewodowie sprawują nadzór ogólny, podczas gdy izby sprawują nadzór wyspecjalizowany. Co do zasady nadzór nad samorządem terytorialnym powinien pozostawać w gestii wojewody, natomiast działalność izb obrachunkowych winna się ograniczyć tylko do spraw finansowych. Należy zatem przyjąć, że właściwość rzeczowa wojewody, będącego organem nadzoru o właściwości generalnej, doznaje ograniczenia tylko w odniesieniu do spraw wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (por. H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2011 r., s. 432).

Norma konstytucyjna art. 171 ust. 2 wprowadza domniemanie właściwości rzeczowej izb wobec każdego aktu podjętego "w sprawie finansowej". Zatem uznanie wojewody, jako organu nadzoru, wobec aktu podjętego przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie finansowej, jest niekonstytucyjne. Konstytucyjna zasada ochrony samodzielności samorządu terytorialnego wyłącza bowiem dopuszczalność stosowania wykładni rozszerzającej do stosowania środków nadzoru ustrojowego, jak i środków nadzoru merytorycznego. Z prawnego charakteru nadzoru w stosunku do organów zdecentralizowanych wynika zakaz rozszerzającej interpretacji przepisów regulujących uprawnienia nadzorcze.

Relevantne znaczenie dla określenia i delimitacji zakresu kompetencji nadzorczych zarówno wojewody, jak i regionalnych izb obrachunkowych ma normatywne pojęcie: "sprawy finansowe". Pojęcie to nie ma definicji legalnej. W wyroku z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. II GSK 261/07 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że określenie: "w sprawie" oznacza wszystkie kwestie powiązane rzeczowo z zasadniczym, określonym hasłowo zagadnieniem, w tym przypadku z finansami. Sąd stanął na stanowisku, że skoro nie ma legalnej definicji pojęcia: "sprawy finansowe", która jednoznacznie ograniczyłaby katalog spraw poddanych nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych wyłącznie do tych wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy, to nie można tego pojęcia, a co za tym idzie, kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, zawęzać poprzez domniemanie kompetencji wojewody.

Skład orzekający w niniejszej sprawie stoi na stanowisku, że pojęcia "sprawy finansowe", o którym mowa w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, nie można interpretować rozszerzająco (por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2005 r. sygn. akt I SA/Bk 476/05). Skoro przepis art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wymienia kategorie uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które podlegają badaniu przez izbę, to trzeba przyjąć, że tylko te uchwały podlegają kompetencji nadzorczej izby.

W rozdziale 3a ustawy o utrzymaniu czystości ustawodawca w sposób kompleksowy uregulował problem gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę. Zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, 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 zaś 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.

Należy zgodzić się z Sądem pierwszej instancji, że wprowadzie do przedmiotowych opłat stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, to jednak nie przesądza to 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 regionalnych izbach obrachunkowych. Samo złożenie deklaracji ani nie powoduje powstania obowiązku ponoszenia opłaty, ani nie kształtuje jej wysokości. Obowiązek ponoszenia opłaty powstaje bowiem ex lege.

Zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełniania oraz pouczenia, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, określi uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego, rada gminy uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji. Rada gminy może w tej uchwale fakultatywnie określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6n ust. 2 ustawy). Wykaz ten ma o tyle znaczenie, że używane w ustawie pojęcia, w kontekście określenia przesłanek ustalenia opłaty, nie są precyzyjne (mieszkaniec, powierzchnia lokalu mieszkalnego, gospodarstwo domowe), jak również nie są spójne z pojęciami funkcjonującymi w systemie prawnoadministracyjnym takimi jak zameldowanie, powierzchnia nieruchomości w kontekście podatku od nieruchomości, gospodarstwo domowe do celów pomocy społecznej (por. Z. Bukowski, Akty prawa miejscowego wdrażające nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi, [w:] Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi. Materiały z konferencji na Uniwersytecie Wrocławskim 16-17 października 2012 r., pod red. M. Górskiego i K. Nowackiego, Wrocław 2013 r., s. 57). Analiza normatywna postanowień kompetencyjnych art. 6n ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzi do konstatacji, że przedmiot uchwały w sprawie wzoru deklaracji, choć służebny wobec uchwał o opłatach, stanowi jednak odrębną regulację, ewidentnie wykraczającą poza zakres "spraw finansowych". Akt prawa miejscowego zawierający wzór deklaracji ma nie tylko zapewnić organowi gminy prawidłowe obliczenie wysokości opłaty. Właściwa konstrukcja deklaracji ma też istotny wpływ na kształt obowiązku publicznoprawnego ponoszenia przez jednostkę – właścicieli nieruchomości, daniny publicznej na rzecz wspólnoty samorządowej oraz na jej efektywność. Prawidłowe określenie wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji ma bezpośrednie znaczenie dla określenia wysokości opłaty, rodzi zatem określone skutki prawne. Zaznaczyć trzeba, że w myśl art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości i 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 konsekwencją złożenia oświadczenia niezgodnego z prawdą lub niezłożenia deklaracji w ogóle, jest ustalenie opłaty w decyzji administracyjnej, która w sposób władczy rozstrzygnie o jej wysokości.

Poczynione rozważania nakazują stwierdzić, że skoro przedmiot uchwały w sprawie wzoru deklaracji, o której mowa w art. 6n ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości, wychodzi w swej

istocie poza sprawy finansowe w rozumieniu przepisów o regionalnych izbach obrachunkowych, to wojewoda jest uprawniony do jej badania w ramach nadzoru ogólnego sprawowanego nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Z przedstawionych względów Naczelny Sąd Administracyjny nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej, w związku z czym, na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.