



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 kwietnia 2024 r.

Poz. 2117

WYROK NR I SA/WR 624/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 listopada 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Marta Semiczek

Sędziowie:

Sędzia WSA Anetta Makowska-Hrycyk
(sprawozdawca)

Asesor WSA Iwona Solatycka

po rozpoznaniu w dniu 10 listopada 2021 r. w Wydziale I
na posiedzeniu niejawnym
sprawy ze skargi Asesora Prokuratury Rejonowej w Głogowie
na uchwałę Rady Gminy Niechlów
z dnia 23 maja 2013 r. nr XXVI/167/2013
w przedmiocie zmiany uchwały nr XXIII/135/2012 Rady Gminy Niechlów z dnia
21 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie
odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. w odniesieniu do § 1 ust. 1 tej uchwały
w zakresie:**

**„2. Jeżeli w samodzielnym lokalu mieszkalnym zamieszkuje więcej niż 3 osoby poniżej 18-go roku życia,
do liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość wlicza się tylko 3 osoby z tych osób.”.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Niechlów (dalej: Rada Gminy, organ) w dniu 23 maja 2013 r. podjęła uchwałę nr XXVI/167/2013 w sprawie zmiany uchwały nr XXIII/135/2012 rady Gminy Niechlów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty (dalej: uchwała zmieniająca). Materialnoprawną jej podstawę stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 6k ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.- dalej: u.c.p.g.).

Pismem z 28 kwietnia 2021 r. Asesor Prokuratury Rejonowej w Głogowie (dalej: Prokurator, skarżący) wniósł skargę na ww. uchwałę zarzucając, że została wydana z istotnym naruszeniem prawa, a to art. 7, art. 32 ust. 1, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 6k ust. 4 u.c.p.g., polegającym na przekroczeniu delegacji ustawowej z § 1 ust. 2 uchwały i przyjęciu zwolnienia podmiotowego polegającego na naliczaniu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie od trzech (3) osób poniżej 18 roku życia zamieszkujących daną nieruchomość w przypadku, gdy w samodzielnym lokalu mieszkalnym zamieszkuje więcej niż 3 osoby poniżej 18 roku życia – podczas gdy u.s.p.g. w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały nie statuowała po stronie Rady Gminy takiego uprawnienia.

Na tej podstawie prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu skargi Prokurator argumentował, że wykładnia literalna art. 6k ust. 4 u.c.p.g. nie pozostawia wątpliwości, że zwolnienie przez Radę Gminy w § 1 pkt 2 uchwały z obowiązku z uiszczenia opłaty w zakresie czwartej i kolejnej osoby w wieku poniżej 18 roku życia zamieszkujących dany lokal mieszkalny – stanowiło kryterium o charakterze podmiotowym, a nie przedmiotowym będące w dalszej konsekwencji przekroczeniem delegacji ustawowej. Skarżący wskazał, że kwestionowany zapis uchwały w sposób nieprzewidziany ustawą posługiwał się kryterium w postaci wieku i określonej liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość, skutkującym zwolnieniem z obowiązku uiszczenia opłaty. Wedle Prokuratora, gmina decydując się na ustanowienie zwolnienia z obowiązku uiszczenia opłaty za gospodarowanie opłatami winna była powołać kryterium przedmiotowe nieodnoszące się do konkretnej kategorii osób, jak np. wysokość osiąganego dochodu, co w konsekwencji umożliwiłoby zwolnienie z obowiązku opłaty za gospodarowanie odpadami również osoby o trudnej sytuacji finansowej, a nie tylko osoby z rodzin wielodzietnych. Podkreślił, że kwestionowanego przepisu uchwały nie można traktować jako formy różnicowania wysokości stawki za opłatę gospodarowania odpadami, o której mowa w art. 6j ust. 2a u.c.p.g., albowiem wówczas rada Gminy mogłaby naliczać taką opłatę od każdej osoby (zamieszkującej dany lokal mieszkalny) w określonej formie ryczałtowej, jednakże nie oparty na kryterium wieku. Jako przykład kryteriów pozwalających na różnicowanie stawki – a zwolnienie z niej – podał za art. 6j ust. 2a u.c.p.g.: powierzchnie lokalu mieszkalnego, liczbę mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbieranie odpadów z terenów miejskich lub wiejskich, rodzaj zabudowy.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego ewentualnie o oddalenie skargi oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego. W przypadku zaś uwzględnienia skargi, organ wniósł o odstąpienie od obciążania zaskarżonego organu kosztami postępowania. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę działający w imieniu rady Gminy – Wójt Gminy Niechlów argumentował, że zaskarżona uchwała utraciła moc wraz z wejściem w życie uchwały Rady Gminy Niechlów z dnia 9 lutego 2015 r. nr V/30/2015, co wynika z jej § 3 ust. 1 i 2. Organ wskazał, że w dacie złożenia skargi zaskarżona uchwała nie obowiązywała, zatem postępowanie w sprawie jest bezprzedmiotowe. Na poparcie poglądu przywołał orzecznictwo sądów administracyjnych, w świetle których uchylene zaskarżonego aktu prawa miejscowego po wniesieniu skargi nie czyni skargi bezprzedmiotową. Sytuację tę należy bowiem odróżnić od okoliczności sprawy, gdzie utrata mocy obowiązującej uchwały nastąpiła przed datą złożenia skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), dalej: p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Adresatami tej uchwały są wszystkie osoby określone ogólnie, tj. zobowiązane do ponoszenia opłat określonych w uchwale. Adresaci uchwały określani zostali generalnie, a nie imiennie. Uchwała dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Zaskarżona uchwała ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Ponadto Sąd rozważył argument organu, że utrata mocy obowiązującej uchwały czyni skargę na te uchwałę bezprzedmiotową.

Z akt przedłożonych Sądowi wynika, że zaskarżona uchwała utraciła moc na podstawie § 3 ust. 2 uchwały Rady Gminy z dnia 9 lutego 2015 r. nr V/30/2015 (opublikowanej w Dz. Urz. Woj. Doln. z 11 lutego 2015 r., poz. 525), choć ze względu na zasadę unormowania wejścia w życie uchwały z 9 lutego 2015 r. (dwie daty wejścia w życie - § 4) – trudno jednoznacznie ustalić datę utraty mocy zaskarżonej uchwały. Jednocześnie w ust. 1 tego paragrafu moc utraciła również uchwała zmieniana zaskarżoną uchwałą (tj. uchwała nr XXIII/135/2012 z 21 grudnia 2012 r.). Jest to jednak uwaga Sądu na marginesie, wobec związania granicami skargi. Ad meritum trzeba jednak wskazać, że utrata mocy obowiązującej uchwały nie oznacza skutków ex tunc. Taki skutek odnosi wyłącznie stwierdzenie nieważności uchwały. Do stanów faktycznych, objętych okresem obowiązywania uchwały, ma ona niewątpliwie zastosowanie. Jest więc szczególnie istotne skontrolowanie, czy zmiana metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami podjęta w uchwale zaskarżonej uchwale jest skuteczna w okresie obowiązywania uchwały zmienionej (która utraciła moc w 2015 r.), wiązała mieszkańców gminy i wobec tego, jak kształtowały się w tym okresie ich obowiązki daninowe. Skoro uchwała jest skierowana do wszystkich osób zamieszkujących teren Gminy Niechlów, na których ciąży obowiązek uiszczania daniny publicznej, jest aktem prawa miejscowego. Dlatego nie ma przeszkód, aby w razie stwierdzenia naruszenia prawa – stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - Sąd mógł stwierdzić nieważność uchwały, mimo że od daty podjęcia aktu upłynął ponad rok i uchwała ta została utraciła moc wobec podjęcia nowej uchwały w tym zakresie.

Przechodząc do istoty sprawy, to trzeba wskazać, że art. 147 § 1 p.p.s.a. pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały.

Stwierdzenie nieważności uchwały może więc nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

Istota sprawy jest prawo do zwolnienia przez Radę Gminy z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi każdą czwartą i następną osobę poniżej 18 roku życia zamieszkującą daną nieruchomości.

Zaskarżoną w części uchwałą Rada Gminy w § 1 pkt 1 nadała nowe brzmienie paragrafowi 1 uchwały nr XXIII/135/2012 z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty. Zgodnie z tym przepisem: Ustala się metodę obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty ustalonej w § 2 ust. 1 lub 2 uchwały z zastrzeżeniem § 1 ust. 2. (§ 1 ust. 1). Jeżeli w samodzielny lokalu mieszkalnym zamieszkuje więcej niż 3 osoby poniżej 18 roku życia, do liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość wlicza się tylko 3 osoby z tych osób (§ 1 ust. 2). Prokurator zakwestionował nowe brzmienie § 1 ust. 2 uchwały zmienianej.

Zarzuty skargi są uzasadnione.

Zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. rada gminy w drodze uchwały dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy.

Zgodnie z art. 6k ust. 4 u.c.p.g. rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat.

Zgodnie z art. 6j u.c.p.g. w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego

- oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1. (ust. 1).

W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.(art. 6j ust. 2 u.c.p.g.) Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. (art. 6j ust. 2a u.c.p.g.).

Z przepisów tych wynika, że rada gminy w 2013 r. związana była zamkniętym katalogiem metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami, enumeratywnie wyliczonych w art. 6j ust. 1 u.c.p.g. Kompetencja ustawowa różnicowania stawek opłaty również została ustawowo dookreślona w sposób zamknięty. Z kolei kompetencja ustawowa zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami została ograniczona tylko co do przedmiotu.

W zaskarżonej uchwale rada Gminy zmieniła metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami w sposób, który narusza każdą z powyższych kompetencji. Rada Gminy będąc związana ustawowo określonymi trzema metodami ustalenia opłaty zaskarżoną normą aktu miejscowego naruszyła normę ustawową. Ustaliła bowiem opłatę za gospodarowanie według nieznannej ustawie (u.c.p.g.) metody. Przyznane radzie gminy prawo do wyboru jednej lub kilku metod precyzyjnie określonych ustawą Rada Gminy zmodyfikowała w sposób niedopuszczalny, z przekroczeniem ustawowej kompetencji. Wyłączyła bowiem z generalnie przyjętej metody ustalenia opłaty, opisanej w art. 6j ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. każdą czwartą i następną osobę poniżej 18 roku życia. Żaden z przepisów u.p.p.g. nie przewiduje możliwości ustalania metody obliczania opłaty uwzględniającej ograniczenie podmiotowe. Zastosowanie kryterium wieku mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość stoi wprost w sprzeczności z ww. art. 6j ust. 1 pkt 1 i art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Ponadto organ doprowadził zaskarżonym przepisem uchwały do naruszenia art. 6k ust. 4 u.c.p.g.

w brzmieniu obowiązującym w sprawie. Wykraczając poza kompetencję przyznaną tym przepisem Rada Gminy w istocie zastosowała zwolnienie z części opłaty. Uprawnienie rady gminy do wprowadzenia uchwałą zwolnienia przedmiotowego nie może być rozciągnięte na zwolnienie w oparciu o kryterium podmiotowe, które ustawodawca jasno wykluczył.

Trzeba więc przypomnieć, że zgodnie z art. 7 i 94 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zaś organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego na obszarze działania tych organów. Koresponduje z tym § 134 pkt 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (j.t. Dz.U. z 2016, poz. 283 – dalej: załącznik do Rozporządzenia), zgodnie z którym podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw oraz § 135, zgodnie z którym w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1 (gdzie wskazane przepisy załącznika do Rozporządzenia mają charakter pewnych zaleceń skierowanych do legislatorów wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych – wyrok NSA z 30 sierpnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2376/18, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej: CBOŚA). Ze stanowiącego podstawę wydania zaskarżonej uchwały art. 6k (a zatem także jego ust. 4) u.p.c.g. wynika jedynie uprawnienie (i obowiązek) zwolnienia w drodze uchwały według kryterium wskazanego w ustawie. Niewątpliwie Rada Gminy wykroczyła poza zakres upoważnienia zarówno w zakresie metody ustalenia opłaty (którą niedopuszczalnie zmodyfikowała) jak i jednocześnie w zakresie zwolnienia z części opłaty - naruszając wskazane przepisy Konstytucji RP oraz ustawy.

Z tych przyczyn Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. w odniesieniu do § 1 ust. 1 tej uchwały w zakresie: „2. Jeżeli w samodzielny lokal mieszkalny zamieszkuje więcej niż 3 osoby poniżej 18-go roku życia, do liczby mieszkańców zamieszkujących dana nieruchomość wlicza się tylko 3 osoby z tych osób.”.

Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 15z§4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.) w składzie trzyosobowym.