



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 listopada 2020 r.

Poz. 8704

WYROK NR I SA/PO 189/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 5 sierpnia 2020 r.

w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Sygn. akt I SA/Po 189/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Barbara Rennert

Sędziowie Sędzia WSA Izabela Kucznerowicz (spr.)

Sędzia WSA Waldemar Inerowicz

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 5 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Gminy Kobyla Góra

z dnia 17 grudnia 2018 r. nr II/19/18

w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

I. stwierdza nieważność § 1 zaskarżonej uchwały;

II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

UZASADNIENIE

Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim, pismem z dnia 11 lutego 2020 r., wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 17 grudnia 2018 r. nr II/19/18 w sprawie wyboru opłaty od gospodarstwa domowego jako metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawek opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

Prokurator zarzucił powyższej uchwale istotne naruszenie prawa materialnego, tj. art. 6k ust. 1 w zw. z art. 6j ust. 2 i ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez naruszenie ustawowego upoważnienia w nich zawartego i przyjęcie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami nieprzewidzianej przez ustawodawcę.

W uzasadnieniu wniesionej skargi prokurator wskazał, że delegację ustawową dla podjęcia skarżącej uchwały stanowią przepisy art. 6j ust. 2, ust. 2a i ust. 3 oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przyznane radzie gminy kompetencje ograniczone zostały do wskazania

wybranej spośród wskazanych przez ustawodawcę w art. 6j ust. 1 i ust. 2 metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami na nieruchomościach zamieszkałych przez mieszkańców a w art. 6j ust. 3 na nieruchomościach niezamieszkałych. Organ nie może dokonywać regulacji prawnych poza zakresem, do którego został upoważniony. Zdaniem skarżącego, żaden z przywołanych przez Radę przepisów nie daje podstaw do różnicowania stawek opłat w sytuacji wyboru metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 ustawy. Taka możliwość istniała we wcześniej obowiązującym systemie prawnym, do momentu uchwalenia ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, obowiązującej od 1 lutego 2015 r. (Dz.U.2015.87). Od dnia 1 lutego 2015 r. brak jest normy ustawowej, z której można by wnioskować, że niezależnie od przyjętej metody ustalania opłat przewidzianej w art. 6j ust. 1 czy art. 6j ust. 2 stawki mogą być różnicowane.

Prokurator zaznaczył, że Rada Gminy Kobyla Góra wybrała jako metodę ustalenia stawki tę przewidzianą w art. 6j ust. 2, a więc jedną stawkę od gospodarstwa domowego. W tej sytuacji nie jest dopuszczalny dalszy podział, na grupy uzależnione od rodzaju tego gospodarstwa wyodrębnionego w oparciu o kryterium ilości osób tam mieszkających. W ten sposób doszło bowiem do uchwalenia dodatkowego, nieprzewidzianego w ustawie kryterium różnicowania wysokości opłat za gospodarowanie odpadami na zamieszkałej nieruchomości.

Pismem z dnia 9 marca 2020 r., wniesionym w odpowiedzi na skargę, Rada Gminy Kobyla Góra wniosła o oddalenie skargi względnie, o orzeczenie, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa.

Zdaniem Rady, subsumpcja art. 6k ust. 1 pkt 1 oraz art. 6j ust. 2, ust. 2a prowadzi do innych wniosków niż wywodzi skarżący. Art. 6k ust. 1 pkt 1 zdanie drugie pozwala na stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy natomiast art. 6j ust. 2a ustawy pozwala na zróżnicowanie opłat między innymi zależnie od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. W przypadku gminy wiejskiej przeważają gospodarstwa domowe zlokalizowane na odrębnych nieruchomościach. Skoro możliwe jest stosowanie więcej niż jednej metody to należy dopuścić także modyfikację metody określonej w art. 6j ust.2 ustawy w oparciu o regulacje określone w art. 6k ust. 1 pkt 1 zdanie drugie i art. 6j ust. 2a ustawy. Gdyby zamiarem ustawodawcy było wykluczenie zróżnicowania stawek w obrębie gospodarstwa domowego to taki zapis zostałby wprost zawarty w ustawie np. przez zapis niezależnie od liczby osób tworzących gospodarstwo domowe, a takiego ograniczenia ustawodawca nie przewidział.

Rada wskazała, że z treści skargi można się jedynie domyślać, że zmiana od dnia 1 lutego 2015 r. dotyczy treści art. 6k ust. 4 ale brak jest jakiegokolwiek argumentacji skarżącego w tym zakresie.

W ocenie Rady, od dnia 1 lutego 2015 r. ustawa charakteryzowała się wadliwością legislacyjną co znalazło odzwierciedlenie w dodaniu do art. 6j ust. 2a zdania: Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty, ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. (Dz.U.2019.1579) zmieniającą ustawę z dniem 6 września 2019 r. Wobec wątpliwości interpretacyjnych wskazana zmiana zlikwidowała wszelkie wątpliwości co do możliwości dokonywania modyfikacji kryteriów ustalania stawek przez Radę Gminy. Wadliwość legislacji w wyżej powołanym zakresie nie może rzutować negatywnie na ocenę prawidłowości podjęcia zaskarżonej uchwały.

Nadto, zdaniem Rady, należy rozstrzygnąć czy mimo podanej podstawy prawnej i określenia kryterium ustawa dopuszcza taką regulację jak w zaskarżonej uchwale. Jeżeli mimo wskazania jako kryterium gospodarstwa domowego uchwała odnosi się do liczby osób to ostatecznie z sumowania liczby osób tworzących gospodarstwa domowe da się określić ilość osób zamieszkujących nieruchomość. Ustawa dopuszcza zróżnicowanie wysokości opłat zależnie od liczby mieszkańców zamieszkujących na nieruchomości, a więc mimo pewnych wadliwości ostatecznie można by przyjąć, że zaskarżona uchwała została przyjęta z naruszeniem prawa ale nie jest obciążona wadliwością skutkującą jej nieważnością. Rada, pod rozważę Sądu poddała również częściowe uchylenie uchwały. Częściowe uchylenie uchwały musiałoby doprowadzić do pozostawienia jednej górnej stawki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

W rozpoznawanej sprawie, przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 17 grudnia 2018 r. nr II/19/18 w sprawie wyboru opłaty od gospodarstwa domowego jako metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawek opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

W § 1 zaskarżonej uchwały wskazano, że w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, wybiera się opłatę od gospodarstwa domowego jako metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Kobyla Góra oraz ustala się miesięczne stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi:

1) w sposób selektywny od gospodarstwa:

- a) jednoosobowego - 11.00 zł,
- b) od dwu- do czteroosobowego - 35.00 zł,
- c) pięcio- i więcej osobowego - 55.00 zł,

2) w sposób nieselektywny od gospodarstwa:

- a) jednoosobowego - 22.00 zł,
- b) od dwu do czteroosobowego - 70.00 zł,
- c) pięcio- i więcej osobowego - 110.00 zł.

W ocenie Sądu, przedstawione wyżej zróżnicowanie przez organ wysokości stawek opłaty w zależności od wielkości gospodarstwa domowego, w sytuacji wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, określonej w art. 6j ust. 2 ustawy, istotnie narusza prawo.

W rozpoznawanej sprawie zaskarżona uchwała została wydana na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm., dalej: u.c.p.g.). Przepis ten, w dacie podejmowania uchwały stanowił, że Rada gminy, w drodze uchwały dokona wyboru metody ustalania 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 ustalania opłat na obszarze gminy.

Zgodnie z art. 6k ust. 2a pkt 4 u.c.p.g. Rada gminy ustala stawki opłat w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłat, które za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wynoszą za miesiąc w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 - 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za gospodarstwo domowe.

Przepis art. 6k ust. 3 u.c.p.g. wskazuje, że Rada gminy określi wyższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne nie są w sposób selektywny zbierane i odbierane, nie wyższe jednak niż maksymalne stawki opłat, które wynoszą odpowiednio dwukrotną wysokość maksymalnej stawki opłaty określonej w ust. 2a za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny.

W zaskarżonej uchwale dokonano wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, określonej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g. Zgodnie z powyższym przepisem, 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.

Należy również wskazać, że przepis art. 6j ust. 2a u.c.p.g. stanowi, że 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.

Ponadto, zgodnie z art. 6k ust. 4, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lutego 2015 r., rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.). Przepis ten przed datą 1 lutego 2015 r. miał brzmienie: "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".

Przedstawione powyżej brzmienie przepisów pozwala przyjąć, że w stanie prawnym od 1 lutego 2015 r., ale także w stanie prawnym obowiązującym w dacie podjęcia uchwały niezależnie od przyjętej metody ustalania opłat brak jest podstaw do różnicowania stawki w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym.

Wskazane przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obowiązujące w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały, posługiwały się jednolitym pojęciem gospodarstwa domowego, bez jego dalszego różnicowania na jedno-lub wieloosobowe. Nie dopuszczały też one wprowadzania innych kryteriów różnicowania opłat, niż wymienione w art. 6j ust. 1 i ust. 2 u.c.p.g., przewidując jedynie możliwość zwolnienia z opłaty w całości lub w części gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Pomimo częściowej zmiany przepisu art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nadal zachowuje aktualność w swej istocie pogląd zaprezentowany w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 16/16, który Sąd w składzie orzekającym w pełni podziela. W wyroku tym NSA wskazał, że w art. 6j ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca przewidział kilka metod ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odbieranymi z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Podstawowe metody zostały wskazane w ust. 1, o czym świadczy zwrot "opłata stanowi iloczyn", a w ust. 2 wskazano inną metodę, tj. "jedną stawkę (...) od gospodarstwa domowego". Z powyższych ustawowych zwrotów wynika, że możliwość różnicowania stawki, przewidziana w art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyraźnie odnosi się tylko do niektórych parametrów obliczania opłaty takich jak ilość mieszkańców czy powierzchni lokalu mieszkalnego, a więc tych, o których mowa w ust. 1. Pozostałe przesłanki różnicowania stawki przewidziane w tym przepisie w żadnym wypadku nie wiążą się z wielkością gospodarstwa domowego, a położeniem nieruchomości i jej rodzajem. Przewidziane w ustawie pojęcia "liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość" nie można utożsamiać z zastosowanym w badanej uchwale pojęciem gospodarstwa domowego, gdyż osoby zamieszkujące nieruchomość nie muszą tworzyć ze sobą gospodarstwa domowego.

Z uwagi na powyższe, skoro Rada Gminy skorzystała w niniejszej sprawie z możliwości ustalenia jednej stawki od gospodarstwa domowego, to nie ma możliwości dalszego różnicowania stawki. Trzeba bowiem podkreślić, że w art. 6j ust. 1 ustawodawca posługuje się pojęciem opłaty jako iloczynu podstawy i stawki, a w art. 6j ust. 2 pojęciem opłaty jako jednej stawki od podstawy (gospodarstwa domowego). Zdaniem Sądu, regulowanie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami w sposób odmienny niż uczynił to ustawodawca stanowi naruszenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 2 i ust. 2a u.c.p.g.

W ocenie Sądu, twierdzenia Rady co do wadliwości legislacyjnej art. 6j ust. 2a u.c.p.g. pozostają bez wpływu na wynik sprawy, gdyż w zaskarżonej uchwale oparto się na treści art. 6j ust. 2 u.c.p.g. i uchwała ta powinna ustalać jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. dalej: p.p.s.a), stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie § 1. W pozostałym zakresie, zgodnie z art. 151 p.p.s.a., Sąd skargę oddalił. Wniesiona skarga, mimo bowiem że formalnie obejmuje całą uchwałę, nie formułuje zarzutów co do zgodności z prawem dalszych jej przepisów, poza § 1. Zastrzeżenia Prokuratora nie znajdują natomiast żadnego uzasadnienia w odniesieniu do nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy.

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Barbara Rennert

Sędzia WSA
(-) Izabela Kucznerowicz

Sędzia WSA
(-) Waldemar Inerowicz