



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 listopada 2020 r.

Poz. 8705

WYROK NR I SA/PO 163/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 5 sierpnia 2020 r.

**w sprawie określenia metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi
oraz ustalenia stawki opłaty**

Sygn. akt I SA/Po 163/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Barbara Rennert (spr.)

Sędziowie Sędzia WSA Katarzyna Wolna-Kubicka

Sędzia WSA Izabela Kucznerowicz

Protokolant: st. sekr. sąd. Joanna Świdłowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wlkp.

na uchwałę Rady Miejskiej Ostrzeszów

z dnia 29 stycznia 2019 r. nr IV/37/2019

w przedmiocie określenia metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty

I. stwierdza nieważność § 1, § 3 i § 6 zaskarżonej uchwały;

II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

UZASADNIENIE

Pismem z 12 lutego 2020 r. Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Ostrzeszowie z dnia 29 stycznia 2019 r. nr IV/37/2019 w sprawie określenia metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty. Zaskarżonej uchwałę zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art.6 k ust. 1 w zw. z art.6 j ust.2 i ust.2 a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.; dalej: „u.c.p.g.”) przez naruszenie ustawowego upoważnienia w nich zawartego i przyjęcie sposobu ustalania

opłaty za gospodarowanie odpadami nieprzewidzianego przez ustawodawcę. W związku z powyższym wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały z uwagi na istotne naruszenie prawa.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że Rada Miejska w zaskarżonej uchwale jako ustawową podstawę jej podjęcia wskazała m.in. przepisy art.6k ust. 1 i ust. 3, art. 6j ust. 2a i ust. 3 u.c.p.g. Zdaniem skarżącego, zaskarżoną uchwałą Rada Miejska nie skorzystała prawidłowo z ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 6k ust. 1 u.c.p.g., ponieważ powinna dokonać wyboru metody ustalenia opłaty spośród określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. Oznacza to, że Rada może przyjąć albo metodę polegającą na zastosowaniu iloczynu liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub ilości zużytej wody lub powierzchni lokalu mieszkalnego i stawki opłaty ustalonej na podstawie art.6k ust. 1, albo metodę ustalenia stawki liczonej od gospodarstwa domowego. Tymczasem Rada przyjęła nieznaną ustawie metodę polegającą na ustalaniu stawek w zależności od liczby osób tworzących gospodarstwo domowe - § 1 uchwały. Zakładając, że Rada celowo posłużyła się pojęciem „gospodarstwa domowego”, należy domniemywać, że jej zamiarem był wybór metody, wskazanej przez ustawodawcę w art. 6j ust. 2. Ta podstawa prawna nie została jednak wskazana przez organ w uchwale, natomiast przywołano art. 6j ust. 2a, który nie jest wymieniony jako podstawa do wyboru metody ustalenia wysokości opłat za gospodarowanie odpadami. Organ nie może zatem dokonywać regulacji prawnych poza zakresem, do którego został upoważniony. Zdaniem skarżącego, w sytuacji wyboru metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 ustawy, nie ma podstaw do różnicowania stawek opłat. Możliwość taka istniała do momentu uchwalenia ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87). Od 1 lutego 2015 r. brak jest podstawy ustawowej, z której można wnioskować, że niezależnie od przyjętej metody ustalania opłat (przewidzianej w art. 6j ust. 1 i 2) stawki mogą być różnicowane. Przy wyborze metody ustalania stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, nie jest dopuszczalny dalszy podział, na grupy uzależnione od rodzaju tego gospodarstwa wyodrębnionego w oparciu o kryterium ilości osób tam mieszkających. Takie kryterium wprowadziła zaś kwestionowana uchwała. W ten sposób doszło bowiem do uchwalenia dodatkowego, nieprzewidzianego w ustawie kryterium różnicowania wysokości opłat za gospodarowanie odpadami na zamieszkałej nieruchomości.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska, uznając skargę za zasadną, wskazała że po przeanalizowaniu aktualnego brzmienia przepisów u.c.p.g. oraz aktualnie zapadających rozstrzygnięć sądów administracyjnych przychyliła się do stanowiska Prokuratora, że różnicowanie wysokości opłaty w oparciu o liczbę mieszkańców było dopuszczalne do 31 stycznia 2015 r. Zaznaczyła, że zaskarżona uchwała została uchylona uchwałą Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 28 listopada 2019 r. Nr XVI/119/2019 w sprawie określenia metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty i obowiązuje od dnia 1 stycznia 2020 r.

Sąd zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: „P.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zakres kontroli sprawowanej przez wojewódzkie sądy administracyjne określa ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), stanowiąc w art. 1 ust. 2, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Z kolei zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506; dalej: „u.s.g.”) uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Według art. 91 ust. 1 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Tym samym nie każde naruszenie prawa skutkować będzie stwierdzeniem nieważności aktu lub zarządzenia, a jedynie takie, które po pierwsze będzie oczywiste i wprost wynikające z normy prawa i po drugie, będzie nosiło cechę istotności.

Istotą sporu w przedmiotowej sprawie pozostaje ocena, czy zaskarżona uchwała jest sprzeczna z treścią art. 6j ust. 2a w zw. z art. 6j ust. 2 u.c.p.g. w zakresie zróżnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, metodą od gospodarstwa domowego, według kryterium liczby osób w gospodarstwie domowym. I czy naruszenie to ma cechę „istotności”, uzasadniającą stwierdzenie nieważności przepisu prawa miejscowego na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Podkreślić należy, że kompetencję gmin do wydawania aktów prawa miejscowego określa Konstytucja RP oraz przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. Z ww. przepisu wynika, że materia regulowana wydanym aktem normatywnym musi wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Gminie przysługuje zatem prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Uchwały podejmowane przez radę gminy muszą więc mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa i nie mogą przepisów tych naruszać.

Przepis art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. zawiera ustawowe upoważnienia dla rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz do ustalenia stawki takiej opłaty. Przepis ten dopuszcza również stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Stosownie do art. 6j ust. 1 u.c.p.g. w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, tj. nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn: liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość (pkt 1), lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości (pkt 2), lub powierzchni lokalu mieszkalnego (pkt 3) - oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1. W myśl natomiast art. 6j ust. 2 u.c.p.g., rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Z kolei zgodnie z art. 6j ust. 2a 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. Z powyższego wynika, że podstawowe metody zostały wskazane w ust. 1, o czym świadczy zwrot „opłata (...) stanowi iloczyn”, a w ust. 2 wskazano, że „rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego”. Możliwość różnicowania stawki przewidziana w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. odnosi się zatem wyraźnie tylko do niektórych parametrów obliczania opłaty, takich jak ilości 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.

Skoro Rada Miejska skorzystała z możliwości ustalenia jednej stawki od gospodarstwa domowego, to nie ma możliwości dalszego różnicowania stawki. W art. 6j ust. 1 ustawodawca posługuje się bowiem pojęciem opłaty, jako iloczynu podstawy i stawki, a w art. 6j ust. 2 pojęciem opłaty jako jednej stawki od podstawy (gospodarstwa domowego). Stanowisko, że gmina będzie mogła zróżnicować stawkę opłat zgodnie z kryteriami wskazanymi w art. 6j ust. 2a u.c.p.g., zarówno w przypadku metody określonej w art. 6j ust. 1 u.c.p.g., jak i w art. 6j ust. 2 cyt. ustawy, nie jest prawidłowe. Wbrew argumentom organu, za takim rozumieniem wskazanej regulacji nie przemawia także systematyka ustawy i umiejscowienie w treści regulacji dotyczących różnicowania stawek opłat, albowiem z systematyki zamieszczenia przepisu nie wynika jasno uregulowana kompetencja do ustanowienia prawa miejscowego. Ponadto zamieszczenie art. 6j ust. 2a u.c.p.g. bezpośrednio po art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. jest racjonalne, gdyż ustawodawca w pierwszej kolejności uregulował metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Następnie wprowadził, możliwość zróżnicowania stawki opłaty, ale z zawartych w tej regulacji sformułowań wynika, że odnosi się ona jedynie do metody wskazanej w art. 6j ust. 1, nie zaś do wymienionej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g. Z żadnej regulacji u.c.p.g. nie wynika również upoważnienie dla rady gminy do wprowadzenia w ramach metody wymienionej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g. dodatkowego kryterium, jakim jest podział gospodarstw domowych na kategorie zależne od liczby osób w nich zamieszkujących i zróżnicowanie na tej podstawie wysokości stawki opłaty. Przewidzianego w ustawie pojęcia „liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość” nie można utożsamiać z zastosowanym w niniejszej uchwale pojęciem gospodarstwa domowego, gdyż osoby zamieszkujące nieruchomość nie muszą tworzyć ze sobą gospodarstwa domowego (por. wyroki: WSA w Bydgoszczy z 11 czerwca 2014 r., II SA/Bd 114/14; NSA z 6 maja 2016 r., II FSK 16/16 - przytoczane w niniejszej sprawie orzeczenia sądów administracyjnych dostępne w bazie: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Ponadto należy zauważyć, że na mocy art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87)

ustawodawca nadał nowe brzmienie art. 6k ust. 4 u.c.p.g. Poprzednia regulacja zawarta w tym przepisie o treści: „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” na skutek nowelizacji ustawy została usunięta, a nowa treść tego przepisu dotyczy możliwości zwolnienia w całości bądź w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określonych podmiotów. Tym samym ustawodawca zrezygnował z ogólnego upoważnienia dla rady gminy do różnicowania stawek opłat, wynikającego do dnia 1 lutego 2015 r. z art. 6k ust. 4 u.c.p.g., pozostawiając w tym zakresie jedynie upoważnienie ustanowione w art. 6j ust. 2a u.c.p.g., zawierające zamknięty katalog możliwości zastosowania takiego różnicowania, który nie przewiduje kryterium wielkości (liczebności) gospodarstwa domowego.

W konsekwencji, wybór przez Radę Miejską metody ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, a więc określonej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., uniemożliwia różnicowanie tej stawki w zależności od liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego. Brak jest normy prawnej, z której można wywnioskować, że niezależnie od przyjętej metody ustalania opłat, stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi mogą być różnicowane w taki sposób, jak to uczyniono w zaskarżonej uchwale (por. wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r., II FSK 16/16).

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, Sąd stwierdził, że skarga okazała się zasadna. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że Prokurator zażądał stwierdzenia nieważności uchwały, choć z uzasadnienia skargi wynika, iż kwestionuje jedynie przepisy uchwały dotyczące ustalenia stawki opłaty w zależności od liczby osób tworzących gospodarstwo domowe. Zgadając się ze stanowiskiem Prokuratora i nie widząc podstaw do stwierdzenia nieważności całej uchwały, w której znalazły się również niekwestionowane regulacje dotyczące choćby nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 1, § 3 i § 6, oddalając żądanie Prokuratora w pozostałym zakresie.

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Barbara Rennert

Sędzia WSA
(-) Katarzyna Wolna-Kubicka

Sędzia WSA
(-) Izabela Kucznerowicz