



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 listopada 2020 r.

Poz. 8706

WYROK NR I SA/PO 154/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 17 lipca 2020 r.

w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i stawki opłaty za pojemnik

Sygn. akt I SA/Po 154/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Włodzimierz Zygmunt

Sędziowie Sędzia WSA Izabela Kucznerowicz

Sędzia WSA Karol Pawlicki (spr.)

Protokolant sekretarz sądowy Artur Iwiński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Poznań-Wilda w Poznaniu

na uchwałę Rady Miasta Luboń

z dnia 27 października 2016 r., nr XXIV/147/2016

w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i stawki opłaty za pojemnik

stwierdza nieważność § 3, § 4 i § 5 zaskarżonej uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Luboń w dniu 27 października 2016 r. podjęła uchwałę nr XXIV/147/2016 w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i stawki opłaty za pojemnik (Dz. Urz. Woj. Wlkp. 2016 r., poz. 6573).

W § 3 uchwały postanowiono, że „Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Miasta Luboń ponoszona przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy ustala się od gospodarstw domowych zróżnicowanych w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość w konkretnym gospodarstwie domowym”.

W § 4 i § 5 uchwały określono konkretne stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za gospodarstwo domowe w zależności od liczby zamieszkałych w nim osób, stosownie do metody ustalonej w § 3.

Prokurator Rejonowy Poznań-Wilda w Poznaniu pismem z dnia 30 stycznia 2020 r. złożył skargę na powyższą uchwałę, wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej § 3, § 4 i § 5.

Zaskarżonej uchwale skarżący zarzucił istotne naruszenie prawa materialnego, tj. art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm. – dalej: „u.c.p.g.”) poprzez ich niewłaściwą wykładnię i w konsekwencji przekroczenie delegacji ustawowej określonej w przepisach oraz wadliwe przyjęcie w § 3 uchwały nieznaney ustawie, w niedopuszczalny sposób różnicującej stawki opłaty w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość w konkretnym gospodarstwie domowym i określenie w § 4 i § 5 stawek opłaty zgodnie z wyżej opisaną metodą.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że możliwość różnicowania stawki, przewidziana w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. 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 nie wiążą się z wielkością gospodarstwa domowego, a położeniem nieruchomości i jej rodzajem. W ocenie skarżącego skoro Rada skorzystała z możliwości ustalenia jednej stawki od gospodarstwa domowego, to nie ma możliwości dalszego różnicowania stawki. Skarżący stwierdził, że w przypadku, gdy jednostka samorządu zdecyduje się na ustalenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego stosownie do art. 6j ust. 2 u.c.p.g., co miało miejsce w zaskarżonej uchwale, to brak jest możliwości dalszego różnicowania wysokości tej opłaty od innych czynników, np. liczby mieszkańców. Na poparcie stanowiska skarżący powołał orzecznictwo sądów administracyjnych.

Odpowiadając na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu organ wskazał, że prawidłowej wykładni art. 6j ust 2 i 2a u.c.p.g. dokonał NSA w wyrokach z 22 stycznia 2016 r w sprawach o sygn. II FSK 3231/15 i II FSK 3232/15, zgodnie z którą w pełni dopuszczalne jest zróżnicowanie stawki opłat zgodnie z kryteriami wskazanymi w art. 6j ust. 2a u.c.p.g., zarówno w przypadku wyboru metody określonej w art. 6j ust. 1, jaki w art. 6j ust 2 u.c.p.g.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 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.”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt sąd stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeśli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 – dalej: „u.s.g.”) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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.

Według powyższych przepisów 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. 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, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Kwestią sporną w sprawie pozostaje, czy zaskarżona uchwała jest sprzeczna z treścią art. 6k ust. 1 pkt 1 i art. 6j ust. 2 i 2a u.p.c.g. w zakresie zróżnicowania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi metodą od konkretnego gospodarstwa domowego, według nieprzewidzianego w ustawie

kryteriom liczby osób w gospodarstwie domowym. I czy naruszenie to ma cechę „istotności”, uzasadniające stwierdzenie nieważności przepisu prawa miejscowego na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.

Kompetencję gmin do wydawania aktów prawa miejscowego określa Konstytucja RP oraz przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. Klauzula kompetencyjna zobowiązuje organy stanowiące gmin do wydawania aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Materia regulowana wydanym przez organ aktem normatywnym ma wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Potwierdza to treść § 143 w związku z § 115 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), z których wynika, że w akcie prawa miejscowego umieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, upoważnieniu ustawowym.

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Miasta Luboń z 27 października 2016 r. nr XXIV/147/2016 w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i stawki opłaty za pojemnik. Upoważnienie ustawowe dla tego rodzaju uchwały przewiduje przepis art. 6k u.c.p.g. i na tej podstawie została ona podjęta. 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. Dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy.

Z brzmienia art. 6k ust. 2 u.c.p.g. wynika, że rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bierze pod uwagę:

- 1). liczbę mieszkańców zamieszkujących dana gminę,
- 2). ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych,
- 3). koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2 d,
- 4). przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

W art. 6k ust. 2a u.c.p.g. ustawodawca określił maksymalne stawki za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny, a w art. 6k ust. 3 – w sposób nieselektywny. Przywołane regulacje w żadnym przypadku nie przewidywały możliwości różnicowania stawek opłat w sytuacji wyboru metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 u.c.p.g. w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym. Konieczne wydaje się w tym miejscu poddanie analizie zmian art. 6k u.c.p.g.

W ustawie z dnia 25 marca 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 228) dodano ust. 4 do art. 6k, który stanowił, że 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. Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 87) znowelizowała brzmienie przepisu art. 6k ust. 4 u.c.p.g. stanowiąc, że rada gminy w drodze uchwały może zwolnić w całości lub 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. Mocą ustawy z dnia 11 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1793), art. 6k ust. 4 otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały może zwolnić w całości lub 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 2015 r. poz. 163, z późn. zm.) lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. poz. 1863 oraz z 2015 r. poz. 1359).

Przedstawione powyżej brzmienie przepisów pozwala na konstatację, 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. Metoda „od gospodarstwa domowego” dopuszcza zróżnicowanie stawek

uzależniając je od przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem. Jest więc zróżnicowaniem dochodowym, a nie liczbowym, pod którym kryje się liczba osób składających się na dane gospodarstwo domowe.

Pomimo częściowej zmiany przepisu art. 6k ust. 4 u.c.p.g. nadal zachowuje aktualność w swej istocie pogląd zaprezentowany w wyroku NSA z 6 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 16/16, zgodnie z którym: „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”. Sąd orzekający w niniejszym składzie stanowisko to podziela.

Ocena zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że uchwała ta narusza wskazane powyżej przepisy prawa, tj. art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 2 i ust. 2a u.c.p.g. Rada zdecydowała, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie ustalana na podstawie metody określonej w art. 6j ust. 2, 2a i 3b oraz art. 6k ust. 1, 3 i 4a u.c.p.g. Wobec tego obowiązana była do ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego z uwzględnieniem miesięcznego przeciętnego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem przy uwzględnieniu okoliczności, czy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. W zaskarżonej uchwale Rada wprawdzie uzależniła stawki opłaty od okoliczności, czy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny, ale ponadto wprowadziła zróżnicowanie tej opłaty od ilości osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego (jednoosobowe i wieloosobowe gospodarstwo domowe), pomimo braku już w art. 6k ust. 4 u.c.p.g. prawa do „różnicowania” stawek. Tymczasem żadna z metod nie przewidywała zróżnicowania opłat od ilości osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego. Zmiana dokonana przez ustawodawcę art. 6k ust. 4 u.c.p.g. wyeliminowała możliwość różnicowania stawek z uwzględnieniem liczby osób w gospodarstwie domowym począwszy od 1 lutego 2015 r.

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 wyroku z 6 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 16/16 NSA odniósł się m.in. do wyroków NSA z 6 października 2015 r., sygn. akt II FSK 1797/15 oraz z 22 stycznia 2016 r., sygn. II FSK 3231/15 (wszystkie powołane orzeczenia dostępne na stronie internetowej www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W tym kontekście wyjaśnić należy, że w szczególności w wyroku o sygn. akt II FSK 1797/15 NSA analizował treść art. 6k ust. 4 u.c.p.g., „w którym wprost wskazano, że rada gminy, określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2 może m.in. różnicować stawki opłat” i wywiódł, że „powołany art. 6k ust. 4 u.c.p.g. wyraźnie przewiduje takie uprawnienie także w przypadku wyboru metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 tej ustawy”. Następnie po przeprowadzeniu wykładni powołanych regulacji Sąd zwrócił uwagę na argumenty natury funkcjonalnej i celowościowej, których dostarcza ocena treści materiałów przygotowanych w toku procesu legislacyjnego. NSA przyjął, że uchwały różnicujące stawki, w przypadku wyboru metody ustalania opłaty „od gospodarstwa domowego”, podejmowane w 2013 r., miały oparcie w art. 6k ust. 4 u.c.p.g. Natomiast w dniu podejmowania uchwały w sprawie o sygn. II FSK 16/16, przepis art. 6k ust. 4 u.c.p.g. miał nowe brzmienie.

Z kolei w wyrokach NSA z 22 stycznia 2016 r. w sprawach o sygn. II FSK 3231/15 i II FSK 3232/15, nie przeprowadzono analizy zmiany art. 6k ust. 4 u.c.p.g, bowiem rozpoznawane w tamtych postępowaniach skargi kasacyjne nie zawierały takiego zarzutu, jak zauważył NSA w wyroku sygn. akt II FSK 16/16.

Podkreślić należy, że w wyroku z 6 października 2015 r., sygn. akt II FSK 1797/15 r. NSA dokonywał oceny uchwały podjętej dnia 13 marca 2013 r., zaś sprawa o sygn. akt II FSK 16/16 dotyczyła uchwały podjętej 5 maja 2015 r., a zatem w różnych stanach prawnych. Zdaniem Sądu orzekającego w niniejszej sprawie wobec podjętych uchwał w innych datach i na podstawie różnych regulacji prawnych, zapadłe wyroki są odmienne, ale nie oznaczają rozbieżności w orzecznictwie. Należy przy tym zauważyć, że w orzeczeniu NSA z 19 lutego 2019 r., sygn. akt II FSK 3267/18, Sąd podkreślił, że o ile w okresie do dnia 31 stycznia 2015 r. jako dopuszczalne należało uznać stosowanie kryterium wielkości gospodarstwa domowego, o tyle po tej dacie stosowanie takiego kryterium nie było już możliwe.

W konsekwencji powyższego zasadne są zarzuty skargi wniesionej przez Prokuratora, bowiem § 3 i § 4 i § 5 uchwały zostały wydane z naruszeniem prawa, które Sąd ocenił jako istotne, bowiem wykraczają poza ustawowe upoważnienie.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji, stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 3, § 4 i § 5.

Przewodniczący Sędzia NSA
(-) Włodzimierz Zygmunt

Sędzia WSA
(-) Izabela Kucznerowicz

Sędzia WSA
(-) Karol Pawlicki