

II SA/Rz 405/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-08-23
Data wpływu	2013-04-29
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
Sędziowie	Joanna Zdrzałka /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6135 Odpady 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Administracyjne postępowanie
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 147 § 1; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity. Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 6a ust. 1; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący WSA Joanna Zdrzałka /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Paweł Zaborniak Protokolant st. sekr. sąd. Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 sierpnia 2013 r. sprawy ze skargi Spółdzielni [...] na uchwałę Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 10 stycznia 2013 r. nr 2/2013 w przedmiocie ustalenia stawki **opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi** I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały**; II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku; III. zasądza od Rady Miejskiej w Przemyślu na rzecz strony skarżącej Spółdzielni [...] kwotę 457 zł /słownie: czterysta pięćdziesiąt siedem złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

II SA/Rz 405/13

UZASADNIENIE

W dniu 10 stycznia 2013 r. Rada Miejska w Przemyślu, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391), podjęła uchwałę Nr 2/2013 w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W § 1 pkt 1 tej uchwały ustalono miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób nieselektywny w wysokości 15 zł od mieszkańca, a w pkt 2 ustalono miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny w wysokości 11 zł od mieszkańca. W § 2 uchwały ustalono w sposób szczegółowy stawki opłaty za pojemniki o określonej pojemności.

W dniu 20.02.2013 r. Spółdzielnia [...] w P. skierowała do Rady Miejskiej w Przemyślu i Prezydenta Miasta Przemyśla pismo, w którym wezwała o usunięcie naruszenia prawa spowodowane uchwaleniem tej uchwały oraz uchwał: Nr 222/2012 z dnia 27 września 2012 r., Nr 301/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. i nr 3/2013 z dnia 10 stycznia 2013 r. ustalających nowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli

nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, wysokość opłaty za odbierane odpady i wzór deklaracji o wysokości tej opłaty.

W wezwaniu tym Spółdzielnia podniosła, że w wyniku podjęcia tych uchwał poniesie wymierne straty i obciążenia. Za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. na wywóz nieczystości wyda kwotę 534,568 zł, natomiast za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2013 r. tj. po wejściu w życie przedmiotowej uchwały będzie to kwota 933,372 zł w przypadku śmieci selekcyonowanych oraz kwota 1.272,780 zł w przypadku śmieci nieselekcyonowanych. Spółdzielnia podkreśliła, że kwoty podwyżek są "niewyobrażalnie duże" i dotkną najbardziej potrzebujących mieszkańców Przemyśla. W ocenie Spółdzielni, kwestionowana uchwała nie uwzględnia faktu, że osłony i pojemniki na śmieci dostępne są nie tylko dla jej członków, ale także i dla innych mieszkańców Przemyśla, którzy nielegalnie pozostawiają w nich śmieci, za co Spółdzielnia obowiązana jest płacić podmiotom zajmującym się wywozem. Spółdzielnia poddała w wątpliwość, czy przyjęte w kwestionowanej uchwale ceny oparte są na kalkulacji ekonomicznej, czy też w rzeczywistości nie odzwierciedlają żadnych czynników ekonomicznych. Nie były one bowiem przedmiotem jakichkolwiek uzgodnień ani opinii, a ponadto istnieje obawa, że w cenie tych usług ukryte są także koszty funkcjonowania organu samorządowego. Składająca wezwanie podniosła, że skoro jest "tak dużym zbiorowiskiem mieszkańców (ok. 15 tysięcy)", posiada odpowiednią infrastrukturę specjalnie przygotowaną do odbioru odpadów i obsługa mieszkańców generuje mniejsze koszty niż obsługa innych podmiotów, to fakt ten powinien zostać uwzględniony w uchwale ustalającej zasady i sposób świadczenia usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Organ nie udzielił odpowiedzi na to wezwanie.

Następnie Spółdzielnia [...] w P. wystąpiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ze skargą na wskazaną na wstępie uchwałę Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 10 stycznia 2013 r., wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Zarzuciła naruszenie jej interesu prawnego i uprawnień, a także zasady równego traktowania wszystkich mieszkańców miasta, powtarzając w uzasadnieniu skargi argumentację podniesioną w wezwaniu o usunięcie naruszenia prawa.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podkreślając, że zaskarżona uchwała nie narusza interesu prawnego ani uprawnień Spółdzielni, co zresztą nie zostało wykazane w skardze. Skarga powołuje się na powstanie większych kosztów po stronie Spółdzielni, które jednak ostatecznie i tak obciążą członków Spółdzielni przez ewentualne zwiększenie opłat czynszowych z tego tytułu. Prezydent Miasta Przemyśla podkreślił, że ustalając wysokość stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Rada Miejska kierowała się delegacją zawartą w art. 6 k) ust. 2 pkt 1-4 oraz ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przy ustaleniu liczby mieszkańców gminy uwzględniono dane z ewidencji ludności dotyczące osób zameldowanych na pobyt stały lub czasowy. Ze względu na fakt, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi naliczana jest od liczby osób zamieszkujących, nie zameldowanych, dokonano korekty w oparciu o analizę wahań zużycia wody przez gospodarstwa domowe oraz porównanie na przykładzie losowo wybranych budynków liczby osób zameldowanych do liczby faktycznie mieszkających i zgłaszanych do umów dotyczących wywozu odpadów komunalnych. Ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych ustalono natomiast w oparciu o informacje uzyskane od Zakładu Usług Komunalnych oraz przedsiębiorców prowadzących na terenie miasta Przemyśla działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości.

Przy szacowaniu kosztów określonych w art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wykorzystano dane pozyskane ze sprawozdania finansowego Przemyskiej Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. za 2011 r. Uwzględniono zaplanowane na rok

2012 koszty określone w planie finansowym Zakładu Usług Komunalnych. W pierwszym etapie powstania systemu nie zaplanowano wydatków na utworzenie, eksploatację i utrzymanie ogólnodostępnych punktów selektywnej zbiórki odpadów, bowiem postanowiono wykorzystać funkcjonujący już punkt selektywnej zbiórki odpadów na terenie Zakładu Usług Komunalnych. Koszty obsługi administracyjnej systemu oszacowano przyjmując funkcjonowanie nowej komórki organizacyjnej w ilości 4 osób.

Prezydent Miasta Przemyśla zaznaczył, że obowiązujący w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały stan prawny nie dopuszczał możliwości ustalenia na terenie gminy zróżnicowanych stawek opłaty, czy też stosowania więcej niż jednej metody ustalania opłat. Ponadto, fakt, że Spółdzielnia będzie zmuszona płacić więcej po wejściu w życie nowej regulacji nie może stanowić o naruszeniu jej interesu prawnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Kontrola ta, z mocy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.) – zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. – obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Poddając skargę wstępnemu badaniu Sąd stwierdził, że zostały spełnione warunki formalne do jej wniesienia. Złożenie skargi poprzedzone zostało wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, a następnie w sytuacji braku odpowiedzi na nie, skarżąca skierowała skargę w 60 – dniowym terminie liczonym od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia, zgodnie z art. 53 § 2 P.p.s.a.

Nie ma również wątpliwości, że Spółdzielnia [...] była legitymowana do wniesienia skargi z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (w dacie orzekania przez Sąd obowiązuje tekst jednolity ogłoszony w Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.). Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r., Nr 119, poz. 1116, ze zm.) sprawuje ona bowiem zarząd nieruchomościami wspólnymi a na zarządcę nieruchomości ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391) nakłada liczne obowiązki – m. in. wyposażenia nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych i utrzymania ich w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym oraz zbierania odpadów (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4).

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gmina ma prawo stanowienia, w formie uchwały, aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, tylko na podstawie upoważnień ustawowych. Takie upoważnienie ustawowe w przedmiotowej sprawie wynika z art. 6 k) ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz ust. 3 powołanej wyżej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepis art. 6k w dacie podjęcia kwestionowanej uchwały stanowił:

"1. Rada gminy, w drodze uchwały:

1) dokona wyboru jednej z określonych w art. 6j ust. 1 i 2 metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty;

2) ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

2. Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;

2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;

3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2;

4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

3. Rada gminy określi niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny".

Art. 6j ustawy, do którego odwołuje się ustawodawca w cytowanym wyżej przepisie stanowił, że w przypadku nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, albo

2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo

3) powierzchni lokalu mieszkalnego

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

Ust. 2 wskazywał natomiast, że w przypadku tych nieruchomości rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała w § 1 ustala stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób nieselektywny i selektywny od mieszkańca, a w § 2 ustala stawki opłaty za pojemniki, natomiast brak w niej rozstrzygnięcia co do wyboru jednej z określonych w art. 6j ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o czym stanowi art. 6k ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

Brak rozstrzygnięcia w tym zakresie stanowi naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, a to powoduje, że nie może się ona ostać z punktu widzenia legalności.

Należy również dodać, że do uchwały Rady Miejskiej w Przemyślu Nr 2/2013 z dnia 10 stycznia 2013 r. sporządzono uzasadnienie, które jednak nie zostało opublikowane wraz z uchwałą w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 31.01.2013 r. pod poz. 541. Uzasadnienie to również nie wskazuje wyboru metody obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami.

Odnosząc się do argumentacji zaprezentowanej przez Radę Miasta w Przemyślu w odpowiedzi na skargę stwierdzić należy, że istotnie stan prawny obowiązujący w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały (art. 6k ust. 1 pkt 1 został znowelizowany już po podjęciu

uchwały, z mocą od 6 marca 2013 r.) nie dopuszczał stosowania więcej niż jednej metody ustalania opłat, ale nakazywał dokonanie wyboru 1 spośród 3 wskazanych w art. 6j ust. 1. Brak rozstrzygnięcia w tym zakresie powoduje wadliwość zaskarżonej uchwały.

Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego stwierdza jej nieważność w całości lub w części. Wprowadzając sankcję nieważności ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa skutkującego tą nieważnością. W orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią naruszenia mieszczące się w kategorii istotnych, takie jak naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez ich wadliwą interpretację, a także naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Stwierdzając zatem naruszenie art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Sąd, w oparciu o art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 10 stycznia 2013 r., Nr 2/2013.

Uwzględniając skargę Sąd zastosował art. 152 P.p.s.a. i stwierdził, że nie podlega ona wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku.

O kosztach Sąd orzekł w oparciu o art. 200 P.p.s.a., uwzględniając wniosek skarżącej Spółdzielni.