

I SA/Go 17/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-02-26
Data wpływu	2014-01-13
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.
Sędziowie	Alina Rzepecka /sprawozdawca/ Dariusz Skupień /przewodniczący/ Stefan Kowalczyk
Symbol z opisem	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Odpady
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w całości
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 147 § 1, art. 50 § 1, art. 53§3; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity. Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 6 ust.2, ust 4 i ust.4a; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Dariusz Skupień Sędziowie Sędzia WSA Stefan Kowalczyk Sędzia WSA Alina Rzepecka (spr.) Protokolant Sekretarz sądowy Anna Pakuła po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lutego 2014 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego na uchwałę Rady Miasta z dnia 27 grudnia 2012 r. nr XXI/133/2012 w przedmiocie opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych 1. Stwierdza nieważność uchwały Rady Miasta z dnia 27 grudnia 2012 r. nr XXI/133/2012 w całości. 2. Stwierdza, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.

Uzasadnienie

W dniu 27 grudnia 2012r. Rada Miasta, działając na podstawie art.6 ust.2 i ust.4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012r., poz. 391 ze zm.) podjęła uchwałę nr XXI/133/12 w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami na rzecz Gminy.

W §1 ust.1 uchwały wskazano, że określa się górną stawkę opłat za usługi

w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami na rzecz Gminy w kwocie netto 200 zł/m³. Z kolei w §1 ust.2 wskazano, że w przypadku, gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, górną stawkę opłat za usługi, o których mowa w ust. 1, określa się w kwocie netto 120 zł/m³.

Zgodnie zaś z §2 uchwały ustalono górną stawkę opłaty za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych w kwocie netto 104 zł/m³.

Powyższą uchwałę Prokurator Rejonowy zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. Zaskarżonej uchwale zarzucił obrazę art.6 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art.3 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001r. o cenach (j.t. Dz. U. z 2013 poz. 385) ustalając cenę górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za wykonane usługi poprzez wskazanie określonej kwoty netto, w sytuacji gdy Rada określając górne stawki opłat wskazanych w zaskarżonej uchwale powinna, zgodnie z art.6 ust.2 ustawy o utrzymaniu

czystości i porządku w gminach ustalić te stawki w wysokości maksymalnej uwzględniającej - stosownie do art.3 ust.1 pkt 1 ustawy o cenach - podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu takimi podatkami, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę.

Uzasadniając skargę Prokurator wskazał, że górna stawka opłaty jest w istocie maksymalną kwotą jaką może ustalić w charakterze ceny podmiot wykonujący usługę. Jest to tym samym maksymalna cena jaką uiszczyć musi, w razie jej ustalenia, nabywca usługi. Skarżący stwierdził, że istota górnej stawki opłaty jest tożsama z istotą maksymalnej ceny i służyć ma ochronie nabywcy usługi przed wygórowanymi cenami, których mógłby żądać przedsiębiorca za swoje usługi. Tak rozumiana opłata (cena) musi uwzględniać podatek od towarów i usług jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż usługi podlega obciążeniu takim podatkiem.

Prokurator zauważył, że stosownie do treści art.6 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada jest umocowana do określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, tym samym organ ten uprawniony jest do ustalenia maksymalnej wysokości tych opłat. W ocenie skarżącego ustalona przez Radę górna stawka opłaty nie może być niższa aniżeli cena usługi, która zgodnie z brzmieniem art.3 ust.1 pkt 1 ustawy o cenach oznacza wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za usługę i w której, jeżeli wynika to

z przepisów odrębnych, uwzględnia się podatek od towarów i usług. Prokurator stwierdził, że wskazanie jedynie stawki "netto" takiej usługi narusza art.3 ust.1 pkt 1 ustawy o cenach, stanowiąc jednocześnie o niewypełnieniu delegacji ustawowej z art.6 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ramach odpowiedzi na skargę Rada Miasta podjęła uchwałę nr XXXI/192/13 z dnia 30 grudnia 2013r., w której uznała skargę Prokuratora za zasadną

i stwierdziła, że zaskarżona uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna i jako taka zasługiwała na uwzględnienie.

Przedmiotem kontroli Sądu w rozpoznawanej sprawie była uchwała Rady Miasta z dnia 27 grudnia 2012r. nr XXI/133/12 w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami na rzecz Gminy. Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa w dniu 10 stycznia 2013r. (Dz. Urz. Z 2013r., poz. 187) i zgodnie z jej §5 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Zaś skarga inicjująca niniejsze postępowanie została złożona przez Prokuratora na podstawie art.3 §2 pkt 5, art.50 §1, art.53 §3 ustawy z dnia 30 czerwca 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012r., poz. 270 ze zm. – powoływanej dalej jako P.p.s.a.) oraz art.5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985r.

o prokuraturze (Dz. U. z 2011r., nr 270 poz. 1599 ze zm.).

Zgodnie z treścią wskazanych przepisów, jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je

wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek

o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w wypadku uchwały organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego (art. 5 ustawy o prokuraturze).

Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes

prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym (art. 50 § 1. P.p.s.a.). Zauważyć należy, że legitymacja prokuratora, Rzecznika

Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka do wniesienia skargi nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Podmioty te składają skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą ich legitymacji skargowej

jest ochrona obiektywnego porządku prawnego (por. A. Kabat [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, komentarz do art. 50, LEX).

Stosownie zaś do treści art.53 §3 P.p.s.a. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej,

a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania do wnoszenia skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Z uwagi na to, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego stwierdzić należało, że skarga została wniesiona w terminie.

Odnosząc się do oceny zasadności przedstawionych w skardze zarzutów wskazać należy, że zgodnie z regulacją art.7 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r.

o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2012r., poz. 567 ze zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania

i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia

w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Stosownie do treści art.6 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku

w gminach rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych. Określając stawki tych opłat, rada stosuje niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny(art.6 ust.4), może też stosować zróżnicowane stawki w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych (art.6 ust.4a).

Zauważyć należy, że wskazany przepis nie daje gminie uprawnienia do ustalenia w formie uchwały cen, które zobowiązani będą uiszczać właściciele nieruchomości wyzbywający się odpadów bowiem wysokość takiej opłaty wynika z umowy zawartej

z konkretnym przedsiębiorcą zajmującym się ich dobieraniem. Uchwała rady gminy

w przedmiocie określenia górnych stawek takich opłat wyznacza jedynie sposób określenia ceny w umowie. Nie może być ona wyższa od tej określonej w uchwale jednakże może być niższa. Jak słusznie zauważył skarżący, istota górnej stawki

opłaty jest tożsama z istotą maksymalnej ceny i służyć ma ochronie nabywcy usługi przed wygórowanymi cenami, których mógłby żądać przedsiębiorca za swoje usługi (por. również wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 maja 2013r. sygn. akt II SA/GI 116/13 dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej cbois.nsa.gov.pl).

Wobec powyższego, Rada wydając uchwałę w przedmiocie określenia górnych stawek opłat za usuwanie odpadów z nieruchomości winna mieć na względzie również przepisy ustawy o cenach. Ustawa ta określa bowiem zasady i tryb kształtowania cen towarów i usług (art.1 ust.1 pkt 1 ustawy). Nie stosuje się jej jedynie do cen w obrocie pomiędzy osobami fizycznymi, z których żadna nie jest przedsiębiorcą oraz cen ustalanych na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie uregulowanym w tych ustawach (art.1 ust.2).

Zgodnie z regulacją art.3 ust.1 pkt 3 ustawy o cenach "cena" oznacza wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę; w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym.

W ocenie Sądu, pojęcie "górną stawką" odpowiada definicji "ceny" wobec tego stwierdzić należało, że Rada Miasta określając w §1 i §2 zaskarżonej uchwały górne stawki opłat w kwocie netto nie ustaliła maksymalnej stawki opłaty za usługi

w zakresie odbierania odpadów komunalnych przekraczając tym samym granice ustawowego umocowania wynikające z art.6 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach a takie naruszenie prawa ma charakter istotny.

Powyższe stanowisko w niniejszej sprawie okazało się niesporne bowiem organ

w odpowiedzi na skargę uznał ją za zasadną.

Zauważyć należy, że stosownie do treści art.91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Z kolei zgodnie z regulacją art.94 ust.1 tej ustawy nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art.90 ust.1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Stwierdzając zatem, że zaskarżona uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa Sąd, na podstawie art.147 §1 P.p.s.a. stwierdził jej nieważność w całości.

Natomiast na podstawie art.152 tej ustawy określił, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.