

II OSK 22/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-06-24
Data wpływu	2014-01-07
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Elżbieta Kremer /przewodniczący/ Małgorzata Stahl /sprawozdawca/ Tomasz Zbrojewski
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny
Sygn. powiązane	II SA/OI 765/13
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 4; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

Sentencja

Dnia 24 czerwca 2014 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Elżbieta Kremer sędzia NSA Małgorzata Stahl /spr./ sędzia del. NSA Tomasz Zbrojewski Protokolant starszy sekretarz sądowy Mariusz Szufnara po rozpoznaniu w dniu 24 czerwca 2014 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Gminy Świętajno od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 października 2013 r., sygn. akt II SA/OI 765/13 w sprawie ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na uchwałę Rady Gminy Świętajno z dnia 6 lutego 2013 r. nr XXIII/173/2013 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oddała skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 10 października 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na uchwałę Rady Gminy Świętajno z dnia 6 lutego 2013 r., nr XXIII/173/2013 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w punkcie 1/ stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 2 ust. 2 pkt 5, § 2 ust. 2 pkt 6 oraz § 3 ust. 2 od słów: "za cały sezon letni, a w sezonie zimowym według ich potrzeb"; w punkcie 2/ orzekł, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części opisanej w pkt 1 wyroku.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594, dalej: u.s.g.) i art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 391). W skardze na powyższą uchwałę Wojewoda Warmińsko-Mazurski kwestionując zapisy § 3 ust. 2 w związku z § 2 ust. 2 pkt 5 i 6 Regulaminu stanowiące, że "usuwanie odpadów z budynków rekreacji indywidualnej (nieruchomości zamieszkałych sezonowo) odbywa się po zadeklarowaniu przez ich właścicieli wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za cały sezon letni, a w sezonie zimowym według ich potrzeb", przez sezon letni rozumie się okres od 1 kwietnia do 31 października (§ 2 ust. 2 pkt 5), a przez sezon zimowy okres od 1 listopada do 31 marca (§ 2 ust. 2 pkt 6), wywodził, iż zostały one wprowadzone do regulaminu z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z treści art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach. Zagadnienia związane z ponoszeniem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i zakresem usług zostały uregulowane w innych przepisach ustawy o czystości, tj. w art. 6h w związku z art. 6i ust. 1 i art. 6c ust. 2 oraz w art. 6r ust. 2. W tej sytuacji zawarcie w § 3 ust. 2 w związku z § 2 ust. 2 pkt 5 i 6 Regulaminu powyższych regulacji należy uznać za

niedopuszczalne.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Świątajno wniosła o jej oddalenie podnosząc, że zaskarżona uchwała wypełnia dyspozycje normy art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o czystości i porządku w gminach. Rada Gminy wyjaśniła, że nieruchomość zamieszkałą sezonowo należy zaliczyć do nieruchomości zamieszkałych. W konsekwencji będą miały do tej nieruchomości zastosowanie przepisy ustawy odnoszące się do powstania obowiązku ponoszenia opłaty, jak i jego wygaśnięcia lub zmiany (art. 6i ust. 1 i art. 6m ust. 1 i 2 ustawy). Zamieszkanie w rozumieniu tej ustawy ma wyłącznie faktyczny charakter i nie jest to pojęcie tożsame z miejscem zamieszkania w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.). W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nacisk położony został na faktyczne przebywanie (bytowanie) danej osoby na nieruchomości, na koncentrację życia w danym miejscu, co powoduje wytwarzanie na takiej nieruchomości odpadów komunalnych przez tą osobę i konieczność zagospodarowania jej odpadów. W przypadku posiadanej działki rekreacyjnej w zależności od sposobu użytkowania należy ją traktować jako nieruchomość zamieszkałą sezonowo albo jako nieruchomość niezamieszkałą. Zgodnie z upoważnieniem ustawowym dotyczącym ustalenia w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o czystości) w Regulaminie określono, że usuwanie odpadów z budynków rekreacji indywidualnej odbywa się po zadeklarowaniu przez ich właścicieli wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zapis ten jest konsekwencją wymogu określonego w art. 6m ust. 1 tej ustawy. Jednak właściciele nieruchomości sezonowo zamieszkałych unikają deklaracji wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi twierdząc, że jest to nieruchomość niezamieszkała. Ponieważ kontrola spełnienia tych obowiązków w ocenie organu wydaje się niemożliwa do przeprowadzenia, w § 3 ust. 2 Regulaminu zamieszczono obowiązek deklaracji wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za cały sezon letni dla właścicieli nieruchomości sezonowo zamieszkałych.

Pełnomocnik Wójta wyjaśnił, że poważną trudność interpretacyjną podczas realizacji postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi pojęcie zamieszkiwania i nieruchomości zamieszkałej. W ocenie Gminy, nieruchomość zamieszkała to taka nieruchomość, która zgodnie z klasyfikacją nieruchomości zawartą w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych służy pobytowi ludzi w celach bytowych i w szczególności obejmuje budynki rekreacji indywidualnej, pod warunkiem faktycznego zamieszkiwania i pobytu w nich mieszkańców. Jedynie taka interpretacja pozwala na przyjęcie, że mieszkańcy sezonowo korzystający z nieruchomości zabudowanych rekreacją podlegają przepisom tej ustawy i mogą korzystać z systemu usuwania odpadów dotyczącego ogółu mieszkańców. Pełnomocnik wyjaśnił również, że Rada Gminy stanęła przed koniecznością wyboru najbardziej optymalnego sposobu skonstruowania systemu gospodarki śmieciami, z uwzględnieniem potrzeb społeczności lokalnej oraz przebywającej na terenie gminy sezonowo. Kierując się wskazaniem ustawodawcy zawartymi w art. 6j ust. 2 oraz art. 6k ust. 2 pkt 4 ustawy o czystości tj. uwzględniając obszary, gdzie odpady wytwarzane są sezonowo Rada ustaliła sposób ustalenia opłaty i stawkę opłaty przyjmując zakwestionowany przez Wojewodę system gospodarowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie uznał, że wniesiona skarga zasługuje na uwzględnienie w przedstawnym zakresie.

Jak podkreślił Sąd, zakres spraw przekazanych do uregulowania w gminnym regulaminie utrzymania czystości i porządku oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu prawa miejscowego wyznacza art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W orzecznictwie

sądów administracyjnych przyjmuje się jednolicie, że przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu, ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W regulaminie powinny zatem znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4. W ocenie Sądu, za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami należy zatem uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego. Odnieść to należy zarówno do zakresu spraw mających być objętych regulaminem, ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w regulaminie przepisów z nią sprzecznych (jak też z innymi aktami wyższego rzędu). Jak zauważył Sąd, rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego powinna to czynić w zgodzie z upoważnieniem oraz postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien uwzględnić regulacje § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Powinna także wziąć pod uwagę przepisy § 118 i § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia stanowiące, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym – innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu) oraz przepisy § 116 i § 136 w związku z § 143 określające, że w akcie wykonawczym nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc i przepisów modyfikujących ich treści. Zdaniem Sądu, sprzeczne z prawem jest również, w świetle § 149 załącznika do rozporządzenia, formułowanie bez upoważnienia ustawowego, w akcie wykonawczym niższym rangą niż ustawa definicji ustalających znacznie określeń ustawowych, w szczególności określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Uwzględniając powyższe Sąd stwierdził, że ocena czy dany akt normatywny wydany został w ramach, czy też z przekroczeniem upoważnienia ustawowego powinna być dokonana z punktu widzenia charakteru prawnego upoważnienia ustawowego i jego zakresu w konkretnej sprawie merytorycznej, z uwzględnieniem poprawności legislacyjnej wynikającej z przytoczonych powyżej przepisów rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Z treści art. 6c ust. 1 ustawy o czystości wynika, że gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Natomiast na podstawie art. 6c ust. 2 tej ustawy rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Ustawodawca określił również, kiedy powstaje obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z art. 6i ustawy o czystości wynika, że w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, obowiązek ten powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec (pkt 1). Natomiast w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne obowiązek ten powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne (pkt 2). Deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest obowiązany złożyć właściciel nieruchomości do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 6m ust. 1 ustawy o czystości).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy Sąd wskazał, że Rada Gminy Świętajno w § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały ustaliła, że usuwanie odpadów z budynków rekreacji indywidualnej (nieruchomości zamieszkałych sezonowo) odbywa się po zadeklarowaniu przez ich właścicieli wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za cały sezon letni, a w sezonie zimowym według ich potrzeb. W § 2 ust. 2 pkt 5

Regulaminu wyjaśniono, że pod pojęciem "sezonu letniego" należy rozumieć okres od 1 kwietnia do 31 października, z kolei z § 2 ust. 2 pkt 6 Regulaminu wynika, że pod pojęciem "sezonu zimowego" należy rozumieć okres od 1 listopada do 31 marca. Sąd uznał, że powyższe zapisy, jak wynika z przywołanych wyżej regulacji ustawowych, stanowią modyfikację tych zapisów poprzez rozszerzenie obowiązku nałożonego na mieszkańców zamieszkałych w budynkach rekreacji indywidualnej. Sąd rozumiejąc problem Gminy Świętajno związany z brakiem skutecznej regulacji prawnej dotyczącej znalezienia skutecznej metody pozwalającej na nałożenie takiego obowiązku za cały okres letni - sezon, w którym nieruchomości te są wykorzystywane stwierdził, że nie może zaakceptować sytuacji, w której uchwalone zapisy uchwały naruszają zapisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez modyfikację art. 6i pkt 1 tej ustawy, zgodnie z którym obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec. Zatem przekładając ten zapis na obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez mieszkańca nieruchomości zabudowanej budynkiem rekreacyjnym to powstaje on za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje. Przy czym Sąd za prawidłową uznał wykładnię Gminy Świętajno przedstawioną w odpowiedzi na skargę, co do rozumienia na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pojęcia nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, o której mowa w art. 6c ust. 1 tej ustawy. Pojęcie nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy należy wiązać z jej faktycznym zamieszkiwaniem, nie zaś z pojęciem zamieszkania w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

Jednocześnie Sąd uznał, że nie jest trafny pogląd Wojewody, iż nieruchomość zabudowana obiektem rekreacji indywidualnej stanowi nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy w rozumieniu art. 6c ust.2 ustawy o czystości, gdyż pod tym pojęciem ustawodawca rozumie nieruchomość, na której prowadzona jest działalność w związku z którą powstają odpady komunalne, a nie zamieszkują na niej mieszkańcy - patrz uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw - druk sejmowy VI.3670.

Mając na uwadze powyższe, uwzględniając treść art. 6i pkt 1 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o czystości i porządku w gminach Sąd stwierdził, że wprowadzie Rada Gminy ma obowiązek określenia w regulaminie utrzymania czystości szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku poprzez określenie m.in. częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, lecz w zakresie zapisu § 3 ust. 2 w związku z § 2 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 Regulaminu dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego dodatkowo wykraczając poza materię przewidzianą do uregulowania poprzez określenie pojęć - sezonu letniego i sezonu zimowego, do którego to działania nie została umocowana. Zdaniem Sądu, Rada Gminy nie została upoważniona, aby w drodze regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uzależniać usuwanie odpadów z budynków rekreacji indywidualnej od zadeklarowania przez właścicieli tych nieruchomości wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za cały sezon letni, w związku z czym w zakresie zapisu § 3 ust. 2 Regulaminu Sąd stwierdził jego nieważność w zakresie słów "za cały sezon letni, a w sezonie zimowym według ich potrzeb". Sąd stwierdził również nieważność § 2 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 Regulaminu wychodząc z założenia, że Rada nie została również upoważniona do tworzenia definicji sezonu letniego i zimowego.

W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego wyroku Rada Gminy Świętajno podniosła zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w ramach ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy poprzez określenie m.in. częstotliwości i

sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości niezgodnym z prawem jest określenie, że usuwanie odpadów z budynków rekreacji indywidualnej odbywa się po zadeklarowaniu przez ich właścicieli wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za cały sezon letni, a w sezonie zimowym według ich potrzeb. Ponadto podniesiono, że Sąd I instancji bezpodstawnie przyjął, iż organ Rady Gminy w ramach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ww. ustawy do uchwalenia regulaminu określającego szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy nie miał upoważnienia ustawowego do określenia pojęć sezonu letniego i sezonu zimowego.

Wskazując na powyższe wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie sprawy, ewentualnie uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda Warmińsko-Mazurski wniósł o odrzucenie tej skargi i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, ewentualnie o oddalenie skargi kasacyjnej.

Uzasadniając wniosek o odrzucenie skargi kasacyjnej wskazano, że wnosząca skargę kasacyjną Gmina Świętajno nie była stroną postępowania, lecz Rada Gminy Świętajno. Z prezentacji stron w skardze kasacyjnej wynika, że stroną wnoszącą skargę kasacyjną jest Gmina Świętajno, a pełnomocnik powołuje się na pełnomocnictwo Rady Gminy Świętajno. Jednocześnie, jak zauważa pełnomocnik Wojewody, na rozprawie w dniu 26 września 2013 r. po stronie Rady Gminy występował Wójt wraz ze swym pełnomocnikiem, co zostało ujęte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. W tej sytuacji, zdaniem Wojewody, zachodzą przesłanki do odrzucenia skargi kasacyjnej.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do postanowień art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę tylko nieważność postępowania w wypadkach określonych w § 2, z których żaden w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi.

W pierwszej kolejności należało uznać za nieuzasadniony wniosek Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o odrzucenie skargi kasacyjnej, kwestia bowiem prawidłowości reprezentacji Gminy Świętajno w niniejszym postępowaniu nie budzi żadnych wątpliwości. Jak przyjęto w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12, w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w zw. z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta) chyba, że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłyby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej. W niniejszej sprawie przypadek, o jakim mowa w drugim członie powyższej tezy, nie zachodzi, a zatem przyjąć należało, że pełnomocnik występujący w imieniu Gminy Świętajno był należycie upoważniony do działania w tej sprawie legitymując się pełnomocnictwem udzielonym przez Wójta tej Gminy (k. 14).

Rozpoznając skargę kasacyjną w granicach postawionych w niej zarzutów, stwierdzić należy, że nie zasługiwała ona na uwzględnienie.

Nie sposób zgodzić się z podnoszonymi zarzutami naruszenia art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.), które autor skargi kasacyjnej upatruje w błędnej wykładni tego przepisu dokonanej przez Sąd, argumentując, iż upoważnia on organ uchwałodawczy do ustalenia sposobu pozbywania się odpadów komunalnych w sposób najbardziej efektywny i zapewniający utrzymanie czystości, a zatem jako dopuszczalne należy przyjąć rozwiązania przyjęte w uchwale polegające na określeniu, że usuwanie odpadów z budynków rekreacji indywidualnej odbywa się po zadeklarowaniu przez ich właścicieli wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za cały sezon letni, a w sezonie zimowym według ich potrzeb. Wskazać należy, że w art. 4 ust. 2 ww. ustawy wyliczone zostały kwestie, jakie zawierać musi uchwała rady gminy w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, przy czym wyliczenie to ma charakter wyczerpujący. Jednym z elementów, jaki musi znaleźć się w treści regulaminu jest częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 3). Warto zaznaczyć, że kwestia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych związana jest z działaniami organizacyjnymi, jakie gmina podejmuje wykonując zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku. Mają one na celu zapewnić warunki do wykonania tych zadań. Zagwarantowanie bowiem odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub odbioru i zagospodarowania tych odpadów, ukształtowane zostało jako zadanie własne w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12 (OTK-A 2013/8/125), Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że taka kwalifikacja powyższego zadania nie oznacza nieograniczonej autonomii jednostki samorządu terytorialnego w zakresie określania zasad, form i finansowania realizacji tego zadania.

W okolicznościach niniejszej sprawy zgodzić się należy z konstatacją poczynioną przez Sąd I instancji, iż wadliwe są te postanowienia regulaminu, w których uzależniając odbiór odpadów od zadeklarowania przez właścicieli nieruchomości wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi posłużono się sformułowaniami: "za cały sezon letni, a w sezonie zimowym według ich potrzeb", przy jednoczesnym zdefiniowaniu użytych pojęć: "sezon letni", "sezon zimowy". W orzecznictwie sądów administracyjnych był już rozważany problem zamieszczenia w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego definicji pojęć użytych w treści uchwały (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, Lex nr 1152130, oraz wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1357/12). Sądy zgodnie przyjmowały, że w ramach delegacji ustawowej (art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) brak jest upoważnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji użytych pojęć. Na gruncie niniejszej sprawy podkreślić należy, że istotne elementy konstrukcji poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (podmiot, przedmiot oraz okres, za jaki pobierana jest opłata) określa ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 6c, art. 6h, art. 6i). Brak jest zatem możliwości modyfikowania ustawowych elementów konstrukcji systemu odbioru odpadów komunalnych. Z tych przyczyn podzielić należy stwierdzenie Sądu I instancji, iż uchwała w omawianej części została wydana z naruszeniem prawa.

Na marginesie, odnosząc się do zawartej w uzasadnieniu skargi kasacyjnej argumentacji Gminy dotyczącej braku możliwości uwzględnienia w regulaminie utrzymania czystości i porządku, specyfiki nieruchomości użytkowanych okresowo, wskazać należy, że takie przypadki możliwe są do uregulowania przy użyciu innych rozwiązań. Uwzględniając bowiem miesięczne okresy za jakie opłaty są wymagane możliwym jest wskazanie nazw miesięcy, w których na danym obszarze realizowany będzie obowiązek usuwania odpadów po złożeniu deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższe pozwoli na jednoczesne wskazanie, że w pozostałych miesiącach, nawet przy okazjonalnych, krótkotrwałych pobytach, opłata będzie wymagana, o ile zajdzie potrzeba usunięcia odpadów,

zgłoszona przez właściciela nieruchomości.

Z uwagi na powyższe, ponieważ zaskarżony wyrok odpowiada prawu a zarzuty skargi kasacyjnej nie mogły być uznane za usprawiedliwione, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.