

I SA/Łd 1136/15 - Wyrok

Data orzeczenia	2015-12-17
Data wpływu	2015-09-29
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
Sędziowie	Joanna Grzegorzczak-Drozda Teresa Porczyńska /przewodniczący/ Wiktor Jarzębowski /sprawozdawca/
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 Czystość i porządek
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 nr 0 poz 1399; art. 6j ust. 3b, ust. 3c, art. 6 k ust. 2, art. 6c ust. 1, art. 6h; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity. Dz.U. 2015 nr 0 poz 1515; art. 101 ust. 1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity Dz.U. 1997 nr 78 poz 483; art. 2; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział I w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia NSA Teresa Porczyńska Sędziowie: Sędzia NSA Wiktor Jarzębowski (spr.) Sędzia WSA Joanna Grzegorzczak – Drozda Protokolant: starszy specjalista Izabela Ścieszko po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 grudnia 2015 r. sprawy ze skargi J. S. na uchwałę Rady Gminy Z. z dnia [...] r. nr [...] w przedmiocie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi 1) stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały Rady Gminy Z. z dnia [...] r., [...]; 2) zasądza od Gminy Z. na rzecz J. S. kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego;

Uzasadnienie

I SA/Łd 1136/15

UZASADNIENIE

Rada Gminy Z. uchwałą z dnia [...] roku Nr [...] w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomościach wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe ustaliła zryczałtowaną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w wysokości: 1) 203,36 zł, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny; 2) 217,76 zł, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób zmieszany (§ 1). Jednocześnie w § 2 tej uchwały zostały ustalone stawki opłat za pojemniki (ust. 1), gdy odpady są zabierane i odbierane w sposób selektywny i gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób zmieszany (ust. 2). Wykonanie tej uchwały powierzono Wójtowi Gminy Z. (§ 3 uchwały).

Pismem z dnia 13 lipca 2015 roku skierowanym do Rady Gminy Z. J. S. zakwestionował powyższą uchwałę i odwołując się do wyliczeń dotyczących opłat ponoszonych przez osoby posiadające domki letniskowe i osoby na stałe mieszkające w gminie, stwierdził, że rodziny - osoby posiadające domki letniskowe zostały obciążone za zagospodarowanie odpadów

komunalnych opłatą średniomiesięcznie 3-6 razy większą niż rodziny - osoby mieszkające na stałe w gminie. W jego ocenie tak zróżnicowane opłaty oznaczają, że obywatele są traktowani nierówno, co jest niezgodne z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie wskazał, że podana wielkość opłat jest błędna i rażąco zawyżona w stosunku do wysokości opłat stałych mieszkańców. Jego zdaniem mieszkaniac domku letniskowego i mieszkaniac "stały" generują średniomiesięcznie identyczne co do rodzaju i wielkości odpady. Ten pierwszy, w okresie 3-4 miesięcy pobytu latem wygeneruje mniej odpadów niż mieszkaniac "stały" w ciągu 12 miesięcy ($4 < 12$). Również mniej, a nie więcej, odpadów roślinnych (trawy, liści itp.) pochodzi z nieruchomości z domku letniskowego niż z nieruchomości zamieszkałej na stałe. Nieruchomości zamieszkałe przez cały rok (wyłączając gospodarstwa rolne), to pozostałości po gospodarstwach rolnych i inne duże nieruchomości, a w tym tzw. "rezydencje" o powierzchni 3000-4000 m² z trawnikami zajmującymi 50-60% powierzchni. Wiele domków letniskowych w ogóle nie generuje odpadów, gdyż od lat są niezamieszkałe. W rejonie U. stanowią one około 10 %.

Z uwagi na powyższe J. S. wniosł na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym o zmianę treści zakwestionowanej uchwały jako podjętej z naruszeniem art. 32 Konstytucji RP i tym samym naruszającej jego prawa oraz prawa innych właścicieli nieruchomości. Ponadto zakwestionował także okres obowiązywania uchwały określającej zryczałtowaną opłatę za rok kalendarzowy, podczas gdy uchwała ta została ogłoszona w dniu 10 kwietnia i weszła w życie w dniu 24 kwietnia 2015 roku.

Uchwałą z dnia [...] roku Nr [...] Rada Gminy Z., nie znajdując podstaw do stwierdzenia naruszenia prawa, odmówiła uwzględnienia pisma J. S. o wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa przez uchwałę Rady Gminy Z. z dnia [...] r.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na uchwałę Rady Gminy Z. z dnia [...] roku J. S., odwołując się do ustaleń w zakresie opłat za odpady komunalne, podtrzymał dotychczasową argumentację w sprawie, a ponadto stwierdził, że w uzasadnieniu uchwały z dnia [...] roku Rada nie powołała się na żadne inne wyliczenia. Stwierdzono jedynie, że "z raportu firmy odbierającej odpady komunalne wynika, iż sprzed nieruchomości zamieszkałych są odbierane znikome ilości odpadów zielonych w przeciwieństwie do nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe (...)". Skarżący zakwestionował przy tym sposób ustalenia wielkości odpadów z domków letniskowych, uznając za niewiarygodny raport przewoźników o wywozie odpadów zielonych. W konkluzji wywiódł, że zaskarżona uchwała jest niezgodna z art. 32 Konstytucji RP i narusza jego prawa. Ponadto uchwałę tę opublikowano w dniu 10 kwietnia 2015 r. i znajduje ona zastosowanie wstecz od dnia 1 stycznia 2015 roku. Tymczasem prawo, w tym również prawo miejscowe, nie może działać wstecz.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Rady Gminy Z. wniosł o jej oddalenie jako niezasadnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona, bowiem zaskarżona uchwała Rady Gminy Z. narusza przepisy art. 6j ust. 3b i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd uznaje zatem za zasadny zarzut sformułowany w pkt b ostatniego akapitu skargi.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), dalej p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, a kontrola ta obejmuje m.in. orzekanie w

sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Stosownie zaś do treści art. 53 § 1 i 2 tej ustawy skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie, a w przypadkach, o których mowa w art. 52 § 3 i 4, skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1515), każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa - zaskarżyć uchwałę do sądu. Z przepisów powyższych wynika, że warunkiem formalnym skutecznego zaskarżenia uchwały rady gminy jest wykazanie, że: 1) zaskarżona uchwała jest uchwałą z zakresu administracji publicznej, 2) wcześniej bezskutecznie wezwano gminę do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, 3) zachowany został termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

W niniejszej sprawie wymogi powyższe zostały spełnione. Zaskarżona uchwała jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. Stosownie do treści art. 1, art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 6c ust. 1 i art. 6h wyżej wskazanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do obowiązkowych zadań własnych gmin należy utrzymanie czystości i porządku w gminach, a wykonując to zadanie gminy obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, co polega m.in. na zorganizowaniu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zaś właściciele nieruchomości zobowiązani są ponosić na rzecz gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Skarżący dopełnił wymogu bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Skarga została wniesiona z zachowaniem trybu określonego w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz w terminie określonym w art. 53 §2 p.p.s.a.

Nie budzi wątpliwości, że na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlega uchwała, której postanowienia naruszają interes prawny lub uprawnienia danej osoby lub osób, a nie uchwała następna zawierająca odmowę uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, co w rozpatrywanej sprawie oznacza, że skutecznie zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi mogła być uchwała Rady Gminy Z. z dnia [...] r. o numerze [...], a nie uchwała tego organu z dnia [...] r. o numerze [...]. Sąd dostrzega brak precyzji skargi w tym zakresie, skoro skarżący pod tytułem pisma "Skarga" stwierdził, że wnosi skargę na uchwałę nr [...] Rady Gminy Z., ale jednocześnie z treści całej skargi, a zwłaszcza z jej wniosków końcowych wynika, że skarżący kwestionuje rozwiązania zawarte w uchwale Rady Gminy Z. z dnia [...] r. o numerze [...] i wnosi o uchylenie także tej uchwały. Wobec tej uchwały skierowane są zarzuty skargi nierównego traktowania mieszkańców domków letniskowych i mieszkańców tzw. stałych i stosowania jej postanowień do okresu od 1 stycznia 2015 r., czyli do czasu sprzed opublikowania uchwały. Z tych zatem względów, mimo pewnego braku precyzyjności skargi, Sąd uznał, że intencją skarżącego było zaskarżenie wskazanej wyżej uchwały z dnia [...] r., co oznacza, że skarga jest dopuszczalna.

Warunkiem merytorycznego rozpoznania sprawy jest także stwierdzenie, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącego. Skarżący powinien zatem wykazać, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś tylko sytuacją faktyczną). Taki związek powinien istnieć w chwili wejścia w życie zaskarżanej uchwały i powodować następstwo w postaci ograniczenia

lub pozbawienia skarżącego konkretnych, mających oparcie w przepisach prawa materialnego uprawnień.

W rozpatrywanej sprawie skarżący wykazał istnienie takiego związku. Zaskarżona uchwała dotyczy ustalenia stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane w celach rekreacyjno-wypoczynkowych. Skarżący jest właścicielem (niekwestionowane) domku letniskowego położonego na terenie Gminy Z.. Jest zatem adresatem praw i obowiązków wymienionych w rozdziale 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a więc jest zobowiązany w 2015 r. płacić ryczałtową opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, według przepisów zawartych w zaskarżonej uchwale. Posiada on zatem interes prawny w zaskarżeniu uchwały.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały należy stwierdzić, że skarżący dostrzega niezgodność przedmiotowej uchwały z dwóch powodów. Po pierwsze, z powodu skutków, jakie uchwała wywiera na okres czasu przed jej wejściem w życie, a po drugie, z powodu wadliwego wyliczenia opłaty ryczałtowej, co powoduje, że właściciele nieruchomości letniskowych są obciążeni opłatą proporcjonalnie wyższą, niż właściciele nieruchomości zamieszkiwanych na stałe.

Odnosząc się do pierwszego aspektu sprawy należy zauważyć, że na skutek nowelizacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dokonanej ustawą nowelizacyjną z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 87) w art. 6j wprowadzone zostały ust. 3b i 3c. Przepisy te przewidują, że dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub dla innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na takich nieruchomościach, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 tej ustawy (chodzi o ustaloną przez radę gminy stawkę za pojemnik o określonej pojemności). Powyższe przepisy wprowadzające ryczałtową stawkę roczną dla nieruchomości rekreacyjnych weszły w życie z dniem 1 lutego 2015 r., jednakże przepis przejściowy zawarty w ustawie nowelizacyjnej, to jest art. 11 przewidywał, że dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawach wskazanych w tym przepisie zachowują moc na okres na jaki zostały wydane jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od chwili wejścia ustawy w życie.

Nowelizując ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca wprowadził zatem roczną, ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami dla nieruchomości letniskowych wykorzystywanych sezonowo. Opłata ta płatna jest raz w roku ryczałtem. Nie zależy od rzeczywistej ilości odpadów gromadzonych na danej nieruchomości, jest bowiem obliczana w stosunku do średniej ilości odpadów powstających na takich nieruchomościach. Niezależnie jednak od tego, że opłata ta jest płatna raz w roku, to jest ekwiwalentem na rzecz gminy za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych powstających na nieruchomości w ciągu całego roku kalendarzowego. Zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego wymagają, aby regulacje prawne odnoszące się do określonego okresu czasu były wprowadzone i były znane adresatom obowiązków przed rozpoczęciem takiego okresu czasu. Obywatele nie powinni być bowiem zaskakiwani i dowiadywać się nagle, że określone przepisy choć obowiązują od wejścia ich w życie, to jednak dotyczą także okresu wcześniejszego, w jakim przepisy te nie obowiązywały. Dotyczy to także przepisów prawa lokalnego. Taka

sytuacja zaistniała w rozpoznawanej sprawie. Upoważnia to do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała narusza przepisy art. 6j ust. 3b i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wprowadzenie ryczałtowej stawki opłaty o charakterze rocznym kilka miesięcy po rozpoczęciu okresu czasu, jakiego opłata dotyczy, czyli roku 2015. To naruszenie prawa jest wystarczające do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Natomiast trudno jest określić, czy stawka opłaty ryczałtowej została, jak zarzuca skarżący, zawyżona. Stawka opłaty ryczałtowej określona zaskarżoną uchwałą jest bowiem ustalana po pierwsze za cały rok, a po drugie od domku letniskowego lub innej nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowej. Jej wysokość nie zależy zatem ani od ilości osób przebywających w różnym czasie na takiej nieruchomości, ani od czasu tego przebywania. Jest ona uśredniona dla wszystkich nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych na terenie gminy. Trudno ją zatem porównywać wprost z opłatami ustalnymi dla nieruchomości zamieszkiwanych stale, bowiem wielkość tych opłat uzależniona jest z reguły od określonych czynników (ilość osób, ilość zużytej wody, powierzchnia lokalu). Ustalając stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi rada gminy zgodnie z art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach bierze pod uwagę między innymi koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a więc np. koszty transportu odpadów z różnych nieruchomości. Załączona do akt kalkulacja kosztów związanych z zagospodarowaniem odpadów komunalnych dla domków letniskowych oparta jest na założeniu, że w przeciągu roku sprzed domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych jedynie sezonowo odbieranych jest średnio 16 pojemników. Należy przez to rozumieć, że chodzi o wyliczoną średnią ilość odbieranych pojemników z każdej rekreacyjnej nieruchomości. Kalkulacja opłaty wskazuje zaś na to, że brano pod uwagę pojemnik o pojemności 120 litrów. Jakkolwiek w pisemnej kalkulacji wskazano, że ta średnia ilość 16 pojemników wynika z miesięcznych raportów firmy odbierającej odpady, to jednak na podstawie dokumentacji załączonej do sprawy, w tym na podstawie miesięcznych raportów firmy odbierającej odpady w 2014 r., nie ma możliwości sprawdzenia, czy ilość ta została wskazana prawidłowo.

Z uwagi na powyższe należało na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały Rady Gminy Z.. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 §1 p.p.s.a.

E.B.