

**II SA/Go 796/10 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2010-12-21
<b>Data wpływu</b>	2010-11-08
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.
<b>Sędziowie</b>	Aleksandra Wieczorek /sprawozdawca/ Ireneusz Fornalik /przewodniczący/ Joanna Brzezińska
<b>Symbol z opisem</b>	6135 Odpady 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Czystość i porządek Prawo miejscowe
<b>Skarżony organ</b>	Rada Gminy
<b>Treść wyniku</b>	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270; art. 147 § 1; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2005 nr 236 poz 2008; art. 6 ust. 2 i 4; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity Dz.U. 2001 nr 97 poz 1050; art. 3 ust. 1 pkt 1; Ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Ireneusz Fornalik Sędziowie Sędzia WSA Aleksandra Wieczorek (spr.) Sędzia WSA Joanna Brzezińska Protokolant referent – stażysta Malwina Tomiak po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 grudnia 2010 r. sprawy ze skargi Wojewody na uchwałę Rady Gminy z dnia [...] r., nr XXIV/204/2009 w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi usuwania odpadów z nieruchomości I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały, II. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

**Uzasadnienie**

Dnia [...] grudnia 2009 r. Rada Gminy, powołując się na treść art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( Dz. U. nr 142 poz. 1591 ze zm.) oraz art. 6 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. nr 236 poz. 2008 ze zm.), podjęła uchwałę nr XXIV/204/2009 w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi usuwania odpadów z nieruchomości. W § 1 uchwały ustalono górne stawki opłat netto ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w wysokości - w ust. 1 za odbiór stałych odpadów komunalnych 150,00 zł/m<sup>3</sup>; w ust. 2 za wywóz nieczystości płynnych ze zbiorników bezodpływowych i transportu do punktu zlewnego 25,00 zł/m<sup>3</sup>. Stosownie do § 2 górną opłatę za usługi, o których mowa w § 1 ust. 1 ustalono w wysokości 100,00 zł/m<sup>3</sup> netto w sytuacji, gdy odpady komunalne są zbierane i transportowane w sposób selektywny. Wykonanie uchwały, w myśl jej § 3, powierzono Wójtowi Gminy. Natomiast w § 4 uchwały uregulowano moment jej wejścia w życie - upływ 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa.

W uzasadnieniu uchwały, organ wyjaśnił, iż zaproponowane stawki opłat zostały ustalone na podstawie obowiązujących cen wraz z przewidzianymi podwyżkami, podanymi przez jednostki obsługujące teren gminy z jednoczesnym zapewnieniem funkcji sankcyjnej tej opłaty w stosunku do właścicieli nie wywiązujących się z obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa z dnia 1 marca 2010 r. nr 13 poz. 186.

Skargę na nią do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. złożył Wojewoda, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. Kwestionowanemu aktowi zarzucił naruszenie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ( Dz.U. z 2005 r., Nr 236 poz. 2008 ze zm.) w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach ( Dz.U. Nr 97, poz. 1050 ze zm. - dalej jako "ustawa o cenach"). Skarga wpłynęła do Sądu w dniu 8 listopada 2010 r. , wniesiona za pośrednictwem organu - Rady Gminy. W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazywał, iż stosownie do treści art. 6 ust. 2 ustawy o

I

Sygn. akt II SA/Go 796/10

utrzymaniu czystości rada gminy 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. Zdaniem skarżącego, rada dokonując ustaleń w tym zakresie zobowiązana jest również uwzględnić obciążenia z tytułu podatku od towaru i usług. Podkreślił również, iż w dalszej kolejności następować będzie konkretyzacja tej opłaty w odniesieniu do określonego podmiotu i przedmiotu usługi, co nastąpi w drodze umowy pomiędzy właścicielem nieruchomości a odbiorcą nieczystości, w postaci ceny uwzględniającej podatek VAT. Tym samym - zdaniem 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. Podkreślał, iż ustawy o cenach nie stosuje się jedynie wówczas, gdy dochodzi do obrotu pomiędzy osobami fizycznymi, z których żadna nie jest przedsiębiorcą oraz do cen ustalonych na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie uregulowanym w tych ustawach (art. 1 ust. 2 ustawy o cenach). Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiąca materialnoprawną podstawę wydania zaskarżonej uchwały, nie zawiera żadnej odrębnej regulacji w zakresie ustalania cen. W konsekwencji, podejmując kwestionowaną uchwałę, z uwagi na określenie w § 1 i

2. uchwały górnych stawek opłat w wysokości netto, Rada Gminy naruszyła -z daniem Wojewody - art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

Skarga wpłynęła do Sądu w dniu 8 listopada 2010 r. i została przekazana za pośrednictwem organu - Rady Gminy. Wcześniej tj. [...] października 2010 r. Rada Gminy podjęła uchwałę nr XXX/251/2010 w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę Wojewody. Zgodnie z § 1 te samej uchwały, Rada wniosła o umorzenie postępowania bowiem "uwzględniła skargę Wojewody na uchwałę nr XXIV/204/2009 Rady Gminy z dnia [...] grudnia 2009 r. (...) i uchwałą nr

XXX/250/2010 z dnia [...] października 2010 r. uchyliła zaskarżoną uchwałę. W § 2 uchwały zawarto stwierdzenie, iż Rada Gminy uznała skargę Wojewody za zasadną i postanowiła uchylić zaskarżoną uchwałę. Jednocześnie Przewodniczący Rady Gminy, któremu na mocy § 3 i 4 udzielono upoważnienia do przesłania skargi wraz z niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. i powierzono wykonanie uchwały, przesłał do Sądu odpis uchwały nr XXX/250/2010 z dnia

Sygn. akt II SA/Go 796/10

[...] października 2010 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi usuwania odpadów z nieruchomości. Zgodnie z zapisem § 3 uchwały nr XXX/250/2010 uchylona została uchwała nr XXIV/204/2009 z dnia [...] grudnia 2009 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi usuwania odpadów z nieruchomości. Stosownie do § 5 uchwały nr XXX/250/2010 uchwalono, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dnia od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa.

Stosownie do zarządzenia Przewodniczącego Wydziału z dnia 15 listopada 2010 r. skarżącemu - Wojewodzie doręczono zarówno odpis uchwały nr XXX/251/2010 Rady Gminy z dnia [...] października 2010 r. w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę oraz odpis uchwały nr XXX/250/2010 z dnia [...] października 2010 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi usuwania odpadów z nieruchomości. Jednocześnie skarżący wezwany został do wskazania, w terminie 7 dni, od dnia doręczenia wezwania, aktualnego stanowiska w sprawie, pod rygorem przyjęcia, że strona skarżąca podtrzymuje skargę. Wojewoda nie wypowiedział się w powyższym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje :

Zgodnie z art. 1 § 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 między innymi poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Zakres sądowej kontroli działania administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego ( art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 oraz pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2020 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r, Nr 153 poz. 1270 ze zm. - dalej jako: ppsa ) Zgodnie z przyjmowaną dla sądownictwa administracyjnego zasadą legalności kontrola taka sprawowana jest pod względem zgodności z prawem ( art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych), która z kolei determinuje charakter środków prawnych stosowanych przez to sądownictwo, wymienionych w szczególności w art. 145 do 151 ppsa.

W pierwszej kolejności rozważenia wymagał jednak wniosek Rady Gminy o umorzenie postępowania, czyli o jego formalne zakończenie bez rozstrzygania o merytorycznej zasadności skargi Wojewody. Zgodnie bowiem z przepisem art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 54 § 3 ppsa sąd administracyjny, w sytuacji uwzględnienia

Sygn. akt II SA/Go 796/10

skargi przez organ, umarza postępowanie jako bezprzedmiotowe. W tym zakresie zważyć należało, iż uchwała nr XXX/250 72010 Rada Gminy z dnia [...] października 2010 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi usuwania odpadów z nieruchomości - uchylająca zaskarżoną przez Wojewodę uchwałę nr XXIV/204/2009 z dnia [...] grudnia 2009 r. - została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa z dnia [...] listopada 2010 r, nr 106 poz. 1608. Zatem obecnie tj. w chwili orzekania przez Sąd w niniejszej sprawie w obrocie prawnym nie pozostaje już zaskarżona przez Wojewodę uchwała Rady Gminy z [...] grudnia 2009 r. Nie

można jednak uznać, iż uchylenie przez Radę Gminy zaskarżonej uchwały oznacza uwzględnienie ( w rozumieniu przepisu art.54 § 3 ppsa ) przez organ skargi Wojewody, wnoszącego o stwierdzenie nieważności uchwały. Należy bowiem podkreślić, iż zaskarżony przez Wojewodę akt należy do kategorii aktów prawa miejscowego, co oznacza iż stanowi on przepisy prawa powszechnie obowiązującego na określonym obszarze. Tym samym akt ten w okresie jego obowiązywania mógł w sposób rzeczywisty oddziaływać w sferze praw i obowiązków podmiotów zobowiązanych stosować zakwestionowaną uchwałę. W tym zakresie w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, co do prawnej dopuszczalności wniesienia skargi, a tym bardziej jej rozpatrzenia przez sąd, gdy dotyczy ona uchwały organu gminy, która została już - w dacie orzekania - uchylona lub zmieniona. Fakt uchylenia takiej uchwały nie oznacza bowiem niemożności jej stosowania od wejścia w życie do momentu uchylenia. Dopiero stwierdzenie nieważności uchwały lub orzeczenie o wydaniu jej z naruszeniem prawa jest równoznaczne z niemożnością traktowania uchwały jako właściwej podstawy prawnej indywidualnych rozstrzygnięć ( por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lipca 2007r. sygn. II OSK 1046/07, z dnia 24 maja 2007r. sygn. II OSK 233/07, czy z dnia 13 września 2006r. sygn. II OSK 758/06).

W okolicznościach niniejszej sprawy zaskarżona przez Wojewodę uchwała pozostawała w obrocie prawnym od [...] marca 2010 r. do dnia wejścia w życie uchwały nr XXX/250 /2010 Rada Gminy z dnia [...] października 2010 r., wywierając w tym okresie określone skutki prawne. Natomiast uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na akt prawa miejscowego prowadzi do stwierdzenia jego nieważności, co rodzi skutek inny niż samo tylko jego uchylenie przez radę. Stwierdzenie nieważności powoduje bowiem sytuację taką, jakby zaskarżony akt nigdy w obrocie prawnym nie pozostawał.

Sygn. akt II SA/Go 796/10

Przechodząc zatem do meritum przypomnienia wymaga, że podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy wyznaczone są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie 1 tej ustawy, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalony jest pogląd, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny" w Samorząd Terytorialny 2001 r. , z. 1-2, s. 101-102).

Odnosząc się natomiast do przedmiotu zaskarżonej uchwały przypomnieć także należy, iż stosownie do treści art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( ekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) jednym z zadań własnych gminy jest utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych. Przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 r. ze zm.) stanowią jeden ze środków, za pośrednictwem których gmina realizuje w/w zadanie. W tym zakresie, stosownie do treści art. 6 ust. 2 tej ustawy rada gminy uprawniona została do określenia w drodze uchwały górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi związane z odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Treść takiej uchwały musi jednakże pozostawać w zgodności z pozostałymi przepisami prawa. Wskazane opłaty są ponoszone przez właścicieli nieruchomości za korzystanie z usług związanych z odbieraniem odpadów komunalnych. Jest to opłata za świadczoną przez upoważniony podmiot

usługę. Jeżeli rada skorzysta z uprawnienia określenia górnej granicy stawki opłaty, stawka będzie obowiązywała wszystkie działające na terenie danej gminy firmy wywozowe, także będące jednostkami organizacyjnymi gminy. Wprawdzie ustawodawca nie wskazuje jakimi kryteriami rada gminy ma się kierować ustalając wysokość stawki, powinna jednak brać pod uwagę takie okoliczności, jak koszty usuwania odpadów, zapewnienie odpowiedniej rentowności zainteresowanych przedsiębiorców, zabezpieczenie mieszkańców przed nadmiernymi, nieuzasadnionymi kosztami (por. Anna

Sygn. akt II SA/Go 796/10

Barczak, "Instrumenty prawne samorządu terytorialnego w gospodarowaniu odpadami komunalnymi", Finanse Komunalne nr 10 poz. 40, 2009 r.). Art. 6 ust. 2 nie stanowi w żadnym wypadku podstawy do ustalania w formie uchwały stawek cen, które zobowiązani są uiszczać właściciele nieruchomości wyzbywający się odpadów. Właściciele bowiem dokonują odpłatności na podstawie umowy z konkretnym przedsiębiorcą zajmującym się odbieraniem odpadów, nie zaś w wykonaniu uchwały rady gminy w sprawie stawek maksymalnych. Płacone przez właścicieli nieruchomości stawki wynikają z umowy i nie mogą być wyższe od tych określonych w uchwale rady gminy, mogą być jednak niższe. Uchwała w sprawie górnych stawek opłat wyznacza sposób określenia ceny w umowie ( Dziadkiewicz Bogusław, Chmielnicki Paweł (redakcja), Bandarzewski Kazimierz, Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Warszawa 2007 Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis , wydanie I, s. 288). Podejmując uchwałę w sprawie stawek maksymalnych, rada gminy musi przy tym uwzględnić fakt selektywnego zbierania odpadów, przez określenie dla tego sposobu zbierania odpadów stawki niższej od przyjętej w pozostałych przypadkach. Regulacja gminna - jak zostało wyżej wskazane - stanowi akt prawa miejscowego, ponieważ uchwała taka niewątpliwie wywiera skutki w sferze stosunków cywilnoprawnych ( B. Dziadkiewicz, Utrzymanie..., s. 147, zob.: wyrok NSA w Warszawie z 27 kwietnia 1998 r, IV SA 247/98 , LEX nr 43833 ). W tym zakresie niewątpliwie, uchwała w przedmiocie ustalenia górnej stawki opłaty za usuwanie odpadów z nieruchomości powinna uwzględniać treść przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach ( Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm.). Ustawa o cenach określa zasady i tryb kształtowania cen towarów i usług ( art. 1 ust. 1 pkt 1). Stosownie do treści art. 1 ust. 2 tej ustawy, nie stosuje się jej jedynie w zakresie kształtowania cen w obrocie pomiędzy osobami fizycznymi, z których żadna nie jest przedsiębiorcą oraz w zakresie tych cen, które ustalane są na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie uregulowanym w tych ustawach. Faktem pozostaje również, iż przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawierają odrębnej regulacji w zakresie kształtowania tych stawek. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o cenach cena to wartość wyrażona 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. Usługą natomiast w myśl art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o cenach, jest czynność świadczoną

Sygn. akt II S A/Go 796/10

odpłatnie, wymienioną w klasyfikacjach wydanych na podstawie przepisów o statystyce publicznej.

W zaskarżonej uchwale ustalono jedynie "maksymalną" stawkę opłaty za odbiór odpadów komunalnych dla właścicieli nieruchomości, nie uwzględniając zarazem stawki należnego z tego tytułu podatku od towarów i usług (VAT). Tym samym regulacja zakwestionowanych przez Wojewodę przepisów §§ 1 i 2 istotnie narusza przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o cenach, który nie pozostawia wątpliwości co do tego, że odpłatność za towar lub usługę będąca ceną winna zawierać w sobie ten podatek. Wobec uchwalenia wysokości stawek z

pominięciem stawki podatku od towaru i usług, stwierdzić należy, że Rada faktycznie - nie uwzględniając stawki podatku VAT - nie ustaliła maksymalnej - górnej stawki opłaty, przekraczając tym samym granice ustawowego umocowania wynikającego z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, co prowadzi do uznania, iż wskazane naruszenie prawa ma charakter istotny. W tym zakresie podzielić należy pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie II SA/GL 663/06, iż określając górną stawkę opłat za usługi odbierania odpadów komunalnych i opróżniania zbiorników bezodpływowych, rada gminy zobowiązana jest do ustalania wielkości maksymalnej jako ceny zdefiniowanej w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o cenach. Pogląd ten w toku postępowania w niniejszej sprawie okazał się niesporny, skoro organ stanowiący Gminy podzielił ocenę strony skarżącej w tym zakresie, w konsekwencji czego uchylił zaskarżoną uchwałę.

Uznanie, iż zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa prowadziło do stwierdzenia jej nieważności w całości w oparciu o przepis art. 147 § 1 ppsa i określenia niemożności jej wykonywania za okres pozostawania w obrocie prawnym ( art. 152 ppsa ).