

III SA/Po 1676/13 - Wyrok

| | |
|--------------------------|--|
| Data orzeczenia | 2014-02-26 |
| Data wpływu | 2013-11-27 |
| Sąd | Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu |
| Sędziowie | Małgorzata Górecka /przewodniczący/ Marzenna Kosewska /sprawozdawca/ Walentyna Długaszewska |
| Symbol z opisem | 6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze |
| Hasła tematyczne | Czystość i porządek |
| Skarżony organ | Regionalna Izba Obrachunkowa |
| Treść wyniku | Oddalono skargę |
| Powołane przepisy | Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 6j ust. 2a; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity |

Sentencja

Dnia 26 lutego 2014 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Małgorzata Górecka Sędziowie WSA Marzenna Kosewska (spr.) WSA Walentyna Długaszewska Protokolant: st. sekr. sąd. Katarzyna Skrocka – Nerka po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lutego 2014 roku przy udziale sprawy ze skargi Rady Miejskiej O. na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w P. z dnia [...] lipca 2013 r. nr [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi o d d a l a s k a r g ę

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w P. uchwałą z dnia [...] lipca 2013 r., na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.; dalej: u.s.g.), stwierdziło nieważność uchwały nr [...] Rady Miejskiej O. z dnia [...] czerwca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały nr [...] Rady Miejskiej O. z dnia [...] stycznia 2013 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia takiej opłaty – z powodu istotnego naruszenia przepisu art. 6j ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.; dalej: u.c.p.g.).

W uzasadnieniu powyższej uchwały organ nadzoru wyjaśnił, że w § 1 uchwały Rady Miejskiej O. z dnia [...] czerwca 2013 r., nr [...], postanowiono, iż zmianie ulega § 3 uchwały nr [...] z dnia [...] stycznia 2013 r., w którym została określona stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi w sposób selektywny w wysokości [...] zł miesięcznie od każdej osoby zamieszkującej daną nieruchomość. Rada Miejska O. dokonała zróżnicowania stawek w obrębie wyznaczonej metody w zależności od kategorii mieszkańców (dzieci), liczby dzieci (3., 4., 5. i każde kolejne dziecko), ich wieku (18 i 25 lat) oraz sytuacji (kontynuowanie nauki). Według zakwestionowanej uchwały zmniejszona stawka obowiązuje, gdy daną nieruchomość zamieszkują osoby będące 3., 4., 5. i kolejnym dzieckiem w rodzinie do ukończenia 18. roku życia, a w przypadku dzieci kontynuujących naukę – przez okres jej kontynuacji, nie dłużej niż do ukończenia 25. roku życia.

W ocenie organu nadzoru, przepis art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje możliwości różnicowania stawek opłaty ze względu na: kategorie mieszkańców (np. dzieci), na ich wiek (np. dzieci do ukończenia 18 lat, czy też dzieci do

ukończenia 25 lat), sytuację prawną czy też inne cechy wyróżniające mieszkańców danej nieruchomości. Według stanowiska organu, wskazane różnicowanie powinno być dokonywane w ściśle określonym zakresie wynikającym z przepisu art. 6j ust. 2a u.c.p.g. W świetle powyższego Rada Miejska, różnicując podmiotowo stawki opłat za gospodarowanie odpadami – ze względu na kategorie mieszkańców (dzieci) oraz uwzględniając wiek tych dzieci i sytuację prawną, naruszyła przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. przepis art. 6j ust. 2a tej ustawy.

W skardze Miasto O. wniosło o uchylenie zaskarżonej uchwały organu nadzoru, zarzucając jej naruszenie prawa materialnego: art. 6k ust. 4 u.c.p.g. poprzez przyjęcie przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w P., że zastosowane przez stronę skarżącą zróżnicowane stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi mają charakter podmiotowy, podczas gdy mają one charakter przedmiotowy.

W uzasadnieniu skargi strona wskazała, że organ nadzoru niezasadnie łączy różnicowanie stawek ze zwolnieniem. Rada Miejska O. dokonała zróżnicowania stawek w obrębie wyznaczonej metody od liczby mieszkańców i nadal wyznacza stawki w zależności od liczby mieszkańców (3., 4., 5. mieszkańiec). Według strony skarżącej, jeśli nawet można byłoby przyjąć stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, że jest to swego rodzaju zwolnienie, to z całą pewnością ma ono charakter przedmiotowy, a nie – jak wskazuje organ – podmiotowy, gdyż w jakikolwiek sposób nie ogranicza ono kręgu podmiotów zobowiązanych do jej ponoszenia.

Ponadto, w ocenie strony skarżącej, art. 6k ust. 4 u.c.p.g. daje radzie gminy możliwość ustalenia dodatkowych kryteriów różnicowania opłat. Skoro przedmiot opłaty stanowi mieszkaniec zamieszkujący daną nieruchomość, to możliwe jest – według strony – zróżnicowanie opłaty w zależności od kryteriów przyjętych przez organ stanowiący.

W odpowiedzi na skargę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w P. wniosło o oddalenie skargi i podtrzymało swoje stanowisko wyrażone w zaskarżonej uchwale. Organ nadzoru podkreślił raz jeszcze, że zróżnicowanie stawek przez stronę skarżącą nastąpiło w sposób odmienny, aniżeli ustawodawca przewidział to w art. 6j ust. 2a u.c.p.g.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie zasługiwała na uwzględnienie. Sąd stwierdził, że zaskarżony akt nadzoru jest zgodny z prawem, ponieważ stwierdza nieważność uchwały organu stanowiącego gminy w istotny sposób naruszającej prawo.

Spór pomiędzy stronami niniejszego postępowania dotyczył możliwości sformułowania w treści uchwały Rady Miejskiej O. z dnia [...] czerwca 2013 r., nr [...], dodatkowych kryteriów różnicowania stawek opłat, aniżeli te, które wynikają *expressis verbis* z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.c.p.g., utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.). Właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h u.c.p.g.).

Stosownie do art. 6j ust. 1, 2 i 2a u.c.p.g., w przypadku nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn: liczby

mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub powierzchni lokalu mieszkalnego – oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1. W przypadku nieruchomości zamieszkałej przez mieszkańców rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Rada gminy może różnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

Według art. 6k ust. 1 i 4 u.p.c.g., rada gminy dokona w drodze uchwały wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty. Ustawa dopuszcza przy tym stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Rada gminy powinna również ustalić stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności. Określając warunki opłat zgodnie z określoną metodą z art. 6j ust. 1 i 2 u.p.c.g., rada gminy może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria, lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat.

Jak wynika z przytoczonych przepisów prawnych gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zaś właściciele takich nieruchomości są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Opłata stanowi iloczyn stawki i parametru wynikającego z metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Parametry zostały określone w ustawie. Należą do nich: liczba mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilość zużytej wody z danej nieruchomości, powierzchnia lokalu mieszkalnego, gospodarstwo domowe. Rada gminy w drodze uchwały dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty spośród metod wyżej wymienionych i ustala stawkę opłaty. Stawki mogą zostać różnicowane w zależności od: powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, rodzaju zabudowy. Poza różnicowaniem stawek rada gminy jest także uprawniona do wprowadzenia zwolnień przedmiotowych; ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, spełniający ustalone przez nią kryteria; szczegółowego określenia zasad ustalania opłat.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt okoliczności rozpoznawanej sprawy, należy zgodzić się ze stanowiskiem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w P., że przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewidują możliwości różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi według cech wyróżniających mieszkańców danej miejscowości, takich jak: wiek, płeć, sytuacja bytowa. Wbrew twierdzeniom strony skarżącej, art. 6k ust. 4 u.c.p.g. nie upoważnia rady gminy do ustalenia dodatkowych kryteriów różnicowania opłat, aniżeli te, które wynikają z art. 6j ust. 2a tej ustawy. Różnicowanie stawek opłat według takich dodatkowych kryteriów nie mieści się w granicach delegacji ustawowej przewidzianej w art. 6j ust. 2a w zw. z art. 6k ust. 4 u.c.p.g.

Należy stwierdzić, że wskazane przepisy należy odczytywać łącznie – według dyrektyw płynących z ich wykładni systemowej wewnętrznej. W konsekwencji trzeba przyjąć, że przepis art. 6k ust. 4 analizowanej ustawy, poprzez zwrot: "(...) może różnicować stawki", znajduje uszczegółowienie w art. 6j ust. 2a tej u.c.p.g., który ustanawia dopuszczalne kryteria różnicowania stawek opłat. Do kryteriów tych należą: powierzchnia lokalu mieszkalnego, liczba mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbieranie odpadów z terenów wiejskich lub miejskich oraz rodzaj zabudowy. Natomiast strona skarżąca dokonała dalszego różnicowania stawek opłat, przyjmując bardziej szczegółowe kryteria, aniżeli zezwala na to wskazany

przepis ustawy. Otóż, Rada Miejska O. zróżnicowała stawki opłat – w obrębie wybranej metody – w zależności od kategorii mieszkańców (dzieci), liczby dzieci (3., 4., 5. i każde kolejne dziecko), ich wieku (18 i 25 lat) oraz sytuacji (kontynuowanie nauki). Tym samym strona wykroczyła poza wyraźne ramy upoważnienia ustawowego, ukształtowanego w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. Niewątpliwie zabieg ten był rezultatem dokonanej przez stronę skarżącą wykładni rozszerzającej art. 6j ust. 2a w zw. z art. 6k ust. 4 u.c.p.g., która realiach niniejszej sprawy była niedopuszczalna.

W związku z powyższym należy uznać, że Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w P. zasadnie stwierdziło, że przepisy uchwały nr [...] Rady Miejskiej O. z dnia [...] czerwca 2013 r. w sposób istotny naruszają przepis art. 6j ust. 2a ustawy o czystości i porządku w gminach.

Mając na uwadze powyższe, skoro zaskarżona uchwała została wydana zgodnie z obowiązującym prawem, Sąd na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 270 ze zm.), orzekł, jak w sentencji.